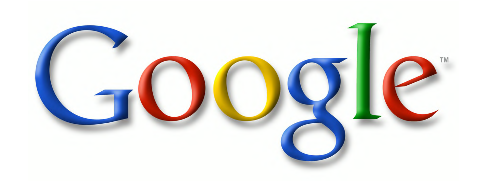



HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 097 782 478

FRANCE



LA DÉMOCRATIE

ET

L'ÉLECTION PROPORTIONNELLE

ÉTUDE HISTORIQUE, JURIDIQUE ET POLITIQUE

PAR

NICOLAS SARIPOLOS

DOCTEUR EN DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

« Δίκαιον γὰρ ἀποφαίνεσθαι μὲν ἕκαστον ἃ δοκεῖ τῷ κοινῷ συνοίσειν, πείθεσθαι δὲ τοῖς ὑπὸ τῶν πλειόνων κριθεῖσιν. » [Διονύσιος ὁ Ἁλικαρνασσεύς, XI, LVI, 5.]

Il est juste que chacun puisse dire ce qu'il croit avantageux à l'État ; mais ensuite, il faut obéir aux décisions de la majorité.

[DENYS D'HALICARNASSE, XI, LVI, 5.]

TOME SECOND

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1899

CHAPITRE PREMIER

Les théories contraires aux principes du gouvernement représentatif.

On a essayé de fonder en droit notre principe sur la « souveraineté individuelle », la « représentation personnelle » ou l'idée de « photographie du corps électoral ». Voilà les principales causes, à nos yeux, du peu de succès de notre réforme auprès des théoriciens de la science du droit public. Nous réfutons toutes ces théories dans l'intérêt de notre réforme et parce qu'elles sont fausses.

§ I.

La souveraineté fractionnée ou individuelle.

Une certaine doctrine prétend que la souveraineté est fractionnée entre tous les citoyens, c'est-à-dire entre tous les électeurs, de telle sorte que chaque électeur possède une *fraction* de cette souveraineté. Rousseau peut être considéré comme le chef de cette école : « Supposons, dit-il (1), que l'État soit composé de dix

(1) *Contrat social*, L. III, ch. I. Rousseau continue : « Le sujet restant toujours un, le rapport du souverain augmente en raison du nombre des citoyens. *D'où il suit que plus l'État s'agrandit, plus la liberté diminue.* » Par « liberté » Rousseau entend « l'influence » dans la rédaction de la loi. Aristote, en se plaçant à un autre point de vue, condamne l'État trop populeux (πολυάνθρωπον) : « Il est évidemment difficile (χαλεπόν), peut-être même *impossible* (ἀδύνατον) qu'un État trop nombreux soit bien gouverné. » *Politique*, L. VII,

mille citoyens ;... chaque membre de l'État n'a pour sa part que la dix millième partie de l'autorité souveraine, quoiqu'il lui soit soumis tout entier. » Il en résulterait que chaque citoyen aurait un *droit absolu* à participer au pouvoir, droit que « rien » ne pourrait lui enlever (1).

La théorie de la souveraineté fractionnée fut résumée ainsi : « Tout Français en âge viril est citoyen politique. Tout citoyen est électeur. *Tout électeur est souverain.* Le droit est égal et absolu pour tous. Il n'y a pas un citoyen qui puisse dire à l'autre : Tu es plus souverain que moi (2). »

On a essayé de fonder en droit la représentation proportionnelle sur cette conception de la souveraineté : La représentation proportionnelle, dit-on, a pour but de corriger les imperfections et les erreurs du système actuel, « en ramenant autant que possible, *la souverai-*

c. IV, § 5. Le chapitre II du Livre II du *Contrat social*, intitulé : *Que la souveraineté est indivisible*, ne doit pas faire croire que Rousseau est adversaire de la souveraineté « partagée » ; il s'agit dans ce chapitre bien plus de l'indivisibilité des *attributs* de la souveraineté que de son essence : « Toutes les fois qu'on croit voir la souveraineté partagée, on se trompe ; *que les droits qu'on prend pour des parties de cette souveraineté lui sont tous subordonnés, et supposent toujours des volontés suprêmes dont ces droits ne donnent que l'exécution.* » *Ibid.* Il est, dans tous les cas, évident que le *contrat social*, attribuant l'origine de l'État à l'*individu souverain*, mène à la souveraineté fractionnée forcément, malgré toutes les *fictions* d'aliénation, etc.

(1) «...Droit de voter dans tout acte de souveraineté, *droit que rien ne peut ôter aux citoyens.* » *Contrat social*, L. IV, c. I (*Que la volonté générale est indestructible*).

(2) *Proclamation du gouvernement provisoire de* 1848 *au peuple français*, rédigée par Lamartine. V. *La France parlementaire* (1834-1851). *Œuvres oratoires et écrits politiques*, par A. de Lamartine, édition Ulbach, Paris, 1865, t. V, p. 214. Comp. Lamartine, *Déclaration des principes*, 21 *octobre* 1847 : « *Souveraineté de chaque citoyen par le droit d'élire* ; représentation une et universelle ; peuple roi, opinion régnante, royauté exécutive. » *La France parlementaire*, t. V, p. 80.

neté du peuple à la souveraineté de l'individu » (1). Il est presque évident (2), en effet, que, si la souveraineté était individuelle, les électeurs-souverains de la minorité, comme les électeurs-souverains de la majorité, devraient avoir le droit d'être représentés au parlement par des mandataires, des commis de leur choix ; dans un congrès de souverains, distingue-t-on, au point de vue de la représentation, entre les forts et les faibles, les grands et les petits (3) ?

(1) Léon Donnat, *La politique expérimentale*, 2e éd., p. 429. M. Besson, *Essai sur la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités* et M. Christophle, *De la représentation proportionnelle*, Paris, 1887, donnent pour base juridique à la représentation proportionnelle, la souveraineté individuelle. « La souveraineté, dit M. Besson (*op. cit.*, p. 9), réside dans chacun des individus qui composent le peuple. » M. Christophle dit de son côté : « Les électeurs... (sont) *des fractions de l'État qui est l'unité*, détenant chacun leur part de la souveraineté nationale, la millionième partie, etc., etc. » *Op. cit.*, p. 15.

(2) M. Saleilles croit qu'en partant du même point de départ, celui d'une prétendue souveraineté individuelle, « on peut aboutir aux deux résultats les plus opposés, soit au principe majoritaire, soit au système proportionnaliste. » *La représentation proportionnelle* apud *Revue du droit public*, numéro de mars-avril 1898, p. 234. Il suffit, d'après M. Saleilles, de supposer une *aliénation* des souverainetés des membres de la minorité, à la majorité, au moment de la constitution du corps législatif, au moment des élections ; cette aliénation aurait lieu une fois pour toutes pendant toute la durée de la législature. Une pareille hypothèse est contraire aux principes de l'école de Rousseau qui sont basés sur la souveraineté « inaliénable » ; la minorité serait vraiment « esclave », elle ne serait « rien » (*Contrat social*, L. III, c. XV) ; tandis que la *représentation de tous* les électeurs-souverains, bien qu'elle constituât une « aliénation » impossible d'après Rousseau, serait cependant plus facilement acceptable.

(3) Si l'on considérait l'électeur « comme possédant en lui une fraction de la souveraineté nationale... il s'en suivrait que la minorité aurait, comme la majorité des électeurs, *un droit ferme* à être représentée par des députés, en proportion de son chiffre. » Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 188. C'est à cela que veulent aboutir, en effet, MM. Donnat, Besson, Christophle, etc.

Mais la souveraineté individuelle, les principes de Rousseau ne sauraient servir de fondement à aucune sorte de *représentation* (1), majoritaire ou proportionnelle peu importe. Les partisans de la *représentation* proportionnelle, qui veulent fonder notre principe sur la souveraineté individuelle, considèrent, comme Rousseau, la *représentation* comme une *aliénation* des souverainetés individuelles ou de la souveraineté du peuple (2) ; mais au lieu de considérer la souveraineté comme inaliénable et la représentation comme impossible, ils admettent la représentation proportionnelle fondée sur une *aliénation* des souverainetés individuelles. Il est impossible d'accepter une pareille doctrine qui, outre qu'elle est fausse, n'a pas même le mérite de suivre jusqu'au bout les principes de Rousseau ; elle n'est qu'un tissu de contradictions. Son point de départ est faux : « *La souveraineté est une*, *indivisible*, *inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation* ; *aucune section du Peuple*, *ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* (3). » « Chaque partie de la société, disait Lally-Tollendal dans la séance du 7 juillet 1789, est *sujette* ; la souveraineté ne réside que dans le *tout réuni* ; je dis

(1) Orlando, *Le fondement juridique de la représentation politique*, apud *Revue du droit public*, t. III (1895), p. 19.

(2) « La communauté peut et même le plus souvent doit *aliéner* sa souveraineté et la transmettre à une ou plusieurs personnes déterminées, etc. » Besson, *op. cit.*, p. 8, comp. 68 : « La souveraineté *réside dans le peuple*, mais elle est *aliénable*. » M. Besson dans la page 9 de son travail remarquable, au point de vue des *systèmes* de représentation proportionnelle, dit, au contraire : « La souveraineté *réside dans chacun des individus* qui composent le peuple... le gouvernement représentatif n'est autre chose que *la délégation* de ces souverainetés *individuelles*. » Nous avouons qu'il est très difficile de soutenir la *représentation* proportionnelle en s'inspirant de Rousseau, sans tomber dans des contradictions.

(3) *Constitution du* 3 *septembre* 1791, t. III, art. 1.

le tout, parce que le droit législatif n'appartient pas à la partie du tout (1). »

La conception de la souveraineté fractionnée est absolument erronée et contradictoire (2). Elle pourrait, à la rigueur, expliquer la représentation des minorités, mais elle ne serait jamais conciliable avec la soumission de la minorité aux décisions de la majorité. Être souverain et être soumis à la volonté d'une autre puissance humaine a été de tous temps considéré comme contradictoire. Rousseau le premier a essayé par des sophismes manifestes, de concilier ces deux idées inconciliables : la souveraineté de l'individu, et sa soumission à la volonté générale, c'est-à-dire à la majorité. D'après la théorie de la souveraineté individuelle, de deux choses l'une : ou bien l'État constitue une véritable confédération d'hommes souverains (3) et cesse par là même d'être un État ; ou bien la souveraineté des membres de la minorité disparaît, en droit et en fait, quand cette dernière obéit à la majorité, ce qui est une condition indispensable pour que l'État démocratique puisse subsister. Dire que chacun est souverain, que tous sont souverains dans une démocratie, c'est « à proprement parler » nier la possibilité d'une souveraineté

(1) *Moniteur universel* du 6-8 juillet 1789.

(2) Voyez la critique de cette théorie, juridiquement parlant absurde, dans Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 191 ; Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7e édition, t. III (*Principes de droit public*), Paris, 1898, p. 6 et suiv. ; Saleilles, *La représentation proportionnelle* apud *Revue du droit public*, numéro de mai-juin 1898, p. 385 et s. ; Posada, *El deber del sufragio y el voto obligatorio* apud *Revista general de legislación y jurisprudencia*, t. 88e (1896), p. 229 et suiv. : Allaux, *La vraie démocratie* apud : *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 131 (1889), etc. etc.

(3) V. Bernatzik, *Republik und Monarchie* (1892), p. 30 et Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung* (1893), p. 43.

« parfaite » dans cette forme d'État (1), où « *personne* ne serait souverain ». La souveraineté, en effet, par sa nature, est, *juridiquement* parlant, absolue, elle ne peut pas être limitée par le droit positif ; or, diviser la souveraineté c'est la limiter ; elle est indivisible parce qu'elle est illimitable *en droit* (2). La *souveraineté individuelle* dans une démocratie où tous les citoyens seraient « souverains », est une véritable contradiction dans les termes (3). La souveraineté suppose toujours *un seul* titulaire, *une seule* volonté ; la souveraineté *in abstracto* est attachée à l'État (4), à ce « *corpus mysticum quod*

(1) Bodin aurait raison à ce compte là d'écrire : « Le principal poinct de la République, qui est le droit de souveraineté, ne peut estre ny subsister, à parler proprement, sinon en la monarchie : car nul ne peut estre souverain en une République qu'un seul : *s'ils sont deux, ou trois, ou plusieurs, pas un n'est souverain.* » *Les six livres de la République*, t. VI, ch. IV.

(2) « [Il n'y a pas d'ordre *juridiquement* obligatoire pour le souverain]. Il en résulte, par une *nécessité* logique (mit logischer *Nothwendigkeit*), que la souveraineté est *illimitable* et par conséquent *indivisible* (*untheilbar*). » Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches* (collection Marquardsen, II, I), Leipzig, 1894, p. 15. M. Borel dit la même chose, et il conclut : « Toutes les doctrines basées sur le partage de la souveraineté doivent être condamnées au point de vue de la logique et de la science du droit. » *Étude sur la souveraineté et l'État fédératif* (1886), p. 47. La « logique » n'est point une raison suffisante (nous avons admis la souveraineté divisée dans l'État fédéral. V. notre *Intr. hist.*, p. 64, note 2), mais ici la science sociale et politique est d'accord avec la logique juridique ; la souveraineté individuelle des citoyens aboutit à l'an-archie. V. sur cette question, Aravantinos, Ἑλλ. *Συνταγματικὸν δίκαιον*, t. I, p. 32.

(3) Austin, : *Lectures on jurisprudence or the philosophy of positive Law* (édition Campbell, London, 1879), lect. VI (*The province of jurisprudence determined*), t. I, p. 270. M. Laband dit également que, si l'on parle d'une souveraineté divisée, « *man widerspricht sich selbst* » (*op. cit.*, p. 15), on se contredit soi-même. « Autant de souverainetés individuelles, autant de souverainetés vaines. » Allaux, *La vraie démocratie* apud *Ac. sc. mor. et politiques*, t. 131 (1889).

(4) « Et comme c'est le propre de toute seigneurie d'estre inhérente à quelque fief ou domaine, *aussi la souveraineté in abstracto*

moraliter dici potest per se unum (1) ». Dans la démocratie, la souveraineté « se communique » à tout le peuple, au corps des citoyens envisagés non individuellement, mais comme une « collection d'hommes (2) ».

Dans une démocratie, la souveraineté « se communique » au corps des citoyens formant une personne collective, qu'il ne faut pas confondre avec l'État même, le peuple idéal. Les citoyens ne sont que les *membres*,

est attachée à l'Estat, Royaume ou République. Pareillement, comme toute seigneurie *est communiquée* aux possesseurs de ce fief, ou domaine ; la souveraineté, selon la diversité des Estats, *se communique* aux divers possesseurs d'iceux, à scavoir en la démocratie *à tout le peuple.* » Loyseau, *Traité des seigneuries*, ch. II, 7 (éd. citée). Grotius dans son *De jure belli ac pacis*, L. I, c. III, § VII, n° 3, considère également l'État comme le *sujet* commun de la souveraineté : « *Subjectum ergo commune summae potestatis esto civitas*, ita ut jam diximus intellecta. » La science moderne est presque unanime à considérer l'État, ou le peuple idéal comme le seul *titulaire* de la souveraineté dans une démocratie. V. par exemple Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 3 : « l'État *sujet et titulaire* de la souveraineté... ». Laband, *Staatsrecht* (col. Mar.), p. 14 et suiv. Gareis, *Allgemeines Staatsrecht*, p. 28. « Le sujet de la souveraineté est la communauté elle-même, et non le chef de l'État ou le peuple, *la foule des individus* (*die Menge der im Staate geeinten Individuen*). » Cela est également vrai dans la démocratie *directe* : « Là aussi, ce n'est pas le peuple qui est le sujet des intérêts de l'État et de la souveraineté (der Staatshoheit), mais bien l'État. » *Ib.*, p. 29, note. Comp. Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, p. 9, « *Der Staat ist Herrschaft...* der Staat herrscht, *Subject der Herrschaft ist.* » etc. etc. Brunialti, *Il Diritto costituzionale e la Politica*, t. I (1896), p. 253. Orlando, *Principii di Diritto costituzionale*, 3e éd. (1894), p. 50. Aravantinos, Ἑλλ. Συντ. δίκαιον, t. I, p. 21 et s. Ce que dit M. Benoist dans sa *Crise de l'État moderne*, p. 9, est donc sans aucune portée juridique : « Si donc il y a dix millions d'électeurs, il y a dix millions d'atomes de souveraineté ; la souveraineté *indivise* ne se réalise qu'en *se divisant.* »

(1) Suarez, *Tractatus de legibus ac Deo legislatore* (Lugduni, MDCXIX), L. III, c. II, 4).

(2) « Dicendum ergo est, hanc potestatem ex sola rei natura *in nullo singulari homine existere sed in hominum collectione.* » Suarez, *loc. cit.*, § 3. Comp., § 4 : «... illa potestas... necesse est, *ut in tota communitate existat.* » C'est la *communitas* qui est souveraine.

les parties constitutives de cette *personne morale* en quelque sorte, formée par eux, qui seule est titulaire de la souveraineté *in concreto* ; elle seule *jouit* de la souveraineté *indivise* (1).

En voilà assez sur une doctrine qui, par sa fausseté évidente, invoquée comme base juridique de la représentation proportionnelle, ne fait que la discréditer aux yeux des théoriciens (2).

Il y a une autre doctrine qui est beaucoup plus spécieuse, la doctrine de la représentation personnelle et du *mandat législatif*, qui, elle aussi, si elle était vraie,

(1) « Οὐ γάρ... ὁ ἐκκλησιαστὴς ἄρχων ἐστίν, ...ἀλλὰ ὁ δῆμος... λέγω δὲ μόριον... τὸν ἐκκλησιαστήν... ὥστε δικαίως κύριον μειζόνων τὸ πλῆθος · ἐκ γὰρ πολλῶν ὁ δῆμος. » Aristote, *Politique*, L. III, c. VI, § 12. [Ce n'est pas le citoyen qui est souverain... mais le peuple... j'appelle *membre*.. le citoyen (le membre de l'assemblée du peuple).. par conséquent la majorité est à bon droit souveraine ; le peuple, en effet, se compose de plusieurs citoyens.] Comparez, L. IV, c. IV, § 4 : Ὁ δῆμος... σύνθετος εἷς ἐκ πολλῶν · οἱ γὰρ πολλοὶ κύριοί εἰσιν, οὐχ ὡς ἕκαστος, ἀλλὰ πάντες. » [le peuple... forme une unité, *il est un*, *composé de plusieurs citoyens* ; *ceux-ci, en effet, sont souverains, non pris individuellement, mais en corps, tous ensemble.*] Wolff, au XVIII[e] siècle, est aussi très formel : « Populus universus in democratia spectari debet *tanquam persona moralis distincta ab individuis physicis*, qui sunt singuli per consociationem populus conjunctim facti. » *Jus naturae*, etc., pars VIII, c. II, § 142. Comp. *ibid.*, § 208 : « In democratia majestas populi qua talis est. Etenim in democratia imperium summum *indivisum* penes populum est, quatenus populus est, *populus universus personam quamdam moralem repraesentat, in qua tanquam in uno subjecto summum imperium indivisum residet.* »

(2) « La représentation proportionnelle, écrit M. Ducrocq, dans son *Cours de droit administratif*, t. III (Paris, 1898, 7[e] édition), p. 50, repose sur la notion inexacte de la souveraineté nationale fractionnée dans chaque citoyen et du suffrage considéré comme un droit individuel et la propriété du citoyen (*sic*). » Certains proportionnalistes tombent, en effet, dans ces erreurs condamnées par la science ; mais s'ensuit-il que la représentation proportionnelle suppose ces aberrations juridiques ? n'est-ce pas porter un jugement et une condamnation trop sommaires sur toute une réforme ?

devrait aboutir à la représentation proportionnelle de tous les citoyens. Nous passons à l'examen de cette doctrine qui est surtout admise par les proportionnalistes de la Suisse, pays de gouvernement direct ou semi-représentatif (1).

§ II.

La représentation personnelle.

Suivant une certaine doctrine qui est, peut-on dire, universellement professée en Suisse, « la vraie patrie de la législation populaire et directe (2) », les députés ne seraient que les commis des citoyens qui les ont élus ; la seule différence, en d'autres termes, entre le gouvernement direct et le gouvernement représentatif, serait la suivante : dans le premier cas les citoyens-législateurs voteraient les lois en personne, *directement*, tandis que, dans le second cas, ils les voteraient *indirectement*, par des *représentants*, des mandataires « en vue d'un acte politique (3) ». La représentation serait *personnelle* (4). Devant l'impossibilité matérielle où l'on

(1) L'expression est empruntée à M. Esmein, *Deux formes de gouvernement* apud *Revue du droit public*, t. I (1894), p. 15 et s. *Referendum, initiative populaire, mandat impératif*, etc., tout cela suppose que les citoyens *légifèrent*, plus ou moins par l'*intermédiaire* des députés ; c'est le gouvernement *semi-représentatif*.

(2) Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 254.

(3) Saripolos, *Traité de droit constitutionnel* (en grec), 2e éd., Athènes, 1874, t. II, p. 141.

(4) Stuart Mill défendant le système Hare soutenait la représentation personnelle. V. *Personal representation : speech of John Stuart Mill, delivered in the House of Commons, May* 29th 1867, 2e éd., London, 1867 ; comp. *Le gouvernement représentatif*, trad. Dupont-White, 3e éd., p. 186 : « Le membre (le député) représenterait des personnes.. il représenterait les votants eux-mêmes. » Comp. le ch. XII du *Gouv. rep.* (*les membres du parlement devraient-ils être soumis au mandat impératif?*). M. Hack dans son *Ueber die Vertretung der Minoritäten*

se trouve, dans un État très étendu, de réunir tous les citoyens et de les faire voter sur les lois, on les appelle à choisir des *représentants* qui doivent voter les lois au nom de leurs commettants, des citoyens-législateurs qui les ont élus. On réduit ainsi le corps des citoyens d'après les principes de *l'échelle de réduction géométrique*; le parlement n'est que le corps des citoyens en petit.

Cette théorie de la représentation personnelle, du mandat ou de la réduction géométrique, est professée ordinairement par l'école de Rousseau, qui, devant la nécessité de fait du gouvernement « représentatif », y voit la seule conciliation acceptable avec ses principes (1). Le résultat pratique de cette conception du gouvernement « représentatif », qui en fait un gouvernement direct-représentatif (2), doit être la représentation de

und die Persondlrepräsentation, Tübingen, 1872, p. 25, critique Stuart Mill et sa manière d'argumenter en se plaçant à un point de vue purement individualiste; comp. p. 28. Herbert Spencer dans ses *Essais de politique* (tr. fr.), IV : *le gouvernement représentatif* s'attache à la représentation personnelle : « Ce qu'il y a de mieux, c'est que les citoyens de chaque partie du territoire chargent l'un d'entre eux de parler pour tous, de veiller sur leurs droits, d'être *leur* représentant. Le principe est le suivant : la meilleure garantie des intérêts de tous, c'est que chacun surveille ses intérêts propres ; et ce principe, on l'applique aussi exactement que les circonstances le permettent. » Ces doctrines « orthodoxes » et anti-juridiques sont discréditées aujourd'hui.

(1) Eichthal, *Souveraineté du peuple et gouvernement*, p. 171. Comp. Orlando, *Du fondement juridique de la représentation politique* apud *Revue du droit public*, t. III (1895), p. 19. Sur l'école de Rousseau et la représentation proportionnelle, V. l'article de M. Rossi, *Del voto limitato* apud *Rivista di scienze sociali*, année 1882, p. 30 et suiv. qui dit que l'école de Rousseau, bien qu'adversaire de toute espèce de représentation, est obligée d'accepter la représentation *proportionnelle* là où les citoyens, à cause de l'étendue du territoire de l'État, ne peuvent pas se réunir.

(2) L'expression que nous employons ne nous paraît point contradictoire. Nous ne voyons la vraie différence entre le gouverne-

tous les citoyens, aussi bien de ceux de la majorité que de ceux de la minorité (1); puisque sous le gouvernement direct proprement dit, tous les citoyens-législateurs votent les lois, de même sous le gouvernement direct-représentatif, tous les citoyens-législateurs doivent envoyer des mandataires et légiférer « par procureurs ». Montesquieu lui-même peut être considéré comme le chef de l'école du gouvernement direct-représentatif (2). « Le peuple qui a la souveraine puissance, dit-il, doit faire par lui-même tout ce qu'il peut bien faire; et ce qu'il ne peut pas bien faire, il faut qu'il le fasse par ses ministres. Ses ministres ne sont point à lui s'il ne les nomme (3). » Le gouvernement « représentatif » est, aux yeux de Montesquieu, une simple nécessité *matérielle*, les citoyens doivent toujours être *législateurs*, *légiférer* en personne ou par l'intermédiaire de leurs représentants, toutes les fois que cela est une *nécessité*

ment direct et le gouvernement dit représentatif, que dans la nature de la fonction du citoyen dans ces deux formes de gouvernement: *législateur* dans la première, il n'est qu'*électeur* dans la seconde. Que le citoyen soit législateur direct, ou qu'il légifère par mandataire, il y a toujours gouvernement *direct*, immédiat dans le premier cas, médiat dans le second. V. notre ch. II, § I.

(1) V. Rossi, *Del voto limitato*, *loc. cit.*, p. 31.

(2) Sur les théories de Montesquieu relatives au gouvernement « représentatif », V. Gierke, *J. Althusius und die Entwicklung*, etc., p. 221 et suiv.

(3) *Esprit des lois*, L. II, ch. II. L'œuvre législative, le gouvernement proprement dit, sortent de la compétence du peuple: « Le peuple est admirable pour choisir ceux *à qui il doit confier quelque partie de son autorité*... Mais saura-t-il conduire une affaire...? Non, il ne le saura pas. » *Ib.* Comp. L. XI, ch. VI, *passim*. Le gouvernement représentatif est donc aussi présenté comme ayant une valeur propre, mais Montesquieu le considère très souvent comme un succédané du gouvernement direct (v. notes suivantes). Montesquieu est *toujours* partisan du gouvernement *direct-représentatif*: la puissance *législative* réside toujours dans le peuple, les *citoyens-législateurs*, qui votent les lois par l'*intermédiaire* de leurs *ministres*.

de fait : « Comme dans un État libre tout homme qui est censé avoir une âme libre *doit être gouverné par lui-même, il faudroit que le peuple en corps eût la puissance législative* ; *mais comme cela est impossible* dans les grands États, et est sujet à beaucoup d'inconvénients dans les petits, il faut que *le peuple fasse par ses représentants tout ce qu'il ne peut faire par lui-même* (1). » Les représentants sont considérés par Montesquieu comme de véritables mandataires des citoyens-législateurs qui votent les lois par procureurs ; les habitants « dans chaque lieu principal *se choisissent un représentant* (2) ». Le mandat politique est expressément admis par Montesquieu ; s'il repousse « le mandat vraiment impératif (3) », c'est plu-

(1) *Esprit des lois*, L. XI, ch. VI. Nous ne voyons pas de différence entre la doctrine de Montesquieu et celle des auteurs de la constitution jacobine du 24 juin 1793 : « *Le gouvernement français*, disait Hérault-Séchelles dans son rapport sur la constitution, présenté dans la séance de la Convention du 30 juin 1793, *n'est représentatif que dans toutes les choses que le peuple ne peut pas faire lui-même.* » *Moniteur universel* du 13 juin 1793. « C'est *un grand principe* qu'il ne faut jamais méconnaître dans une constitution démocratique, disait aussi Chabot dans la séance du 15 juin 1793 (*Moniteur universel* du 17 juin 1793), c'est que *le peuple doit faire par lui-même tout ce qu'il est possible qu'il fasse.* » Ce « grand principe » vient non seulement de Rousseau mais aussi, surtout peut-être, de Montesquieu qui l'a formulé à peu près dans les mêmes termes que Hérault-Séchelles et Chabot ; ceux-ci sont ses disciples en cette matière, où Montesquieu peut disputer à Rousseau l'influence sur la théorie jacobine du gouvernement « représentatif ».

(2) *Esprit des lois*, L. XI, ch. VI : « Il ne faut donc pas que les membres du corps législatif soient tirés en général du corps de la nation ; mais il convient que, dans chaque lieu principal, les habitants *se* choisissent un représentant. »

(3) Talleyrand-Périgord qui, comme nous l'avons vu (V. *Intr. hist.*, p. 113), défendait l'ancienne conception de la représentation et les « instructions obligatoires », repoussait lui aussi « le mandat vraiment impératif », et il n'acceptait que le *mandat limitatif*. V. séance du 7 juillet 1789, *Moniteur universel* du 6-8 juillet 1789.

tôt pour des raisons d'opportunité ou d'utilité pratique, tout en reconnaissant que, avec le mandat impératif, « la parole des députés seroit plus l'expression de la voix de la nation (1) ». Montesquieu était trop influencé par l'ancienne conception féodale de la représentation, envisagée comme une délégation de pouvoirs ou un mandat supposant des *commettants* et des *commis*; voilà pourquoi il ne peut, en aucune façon, suivant nous, être considéré comme un précurseur, au moins direct, du gouvernement représentatif tel qu'il est conçu par le droit public moderne. Montesquieu et Rousseau, chacun à des titres différents, ne sont que les précurseurs directs de la doctrine du gouvernement *direct-représentatif*, où les citoyens *légifèrent* par mandataires.

Cette conception du gouvernement « représentatif » est presque universellement admise en Suisse ; les proportionnalistes de ce pays sont donc logiques lorsqu'ils demandent la « représentation » de tous les citoyens dans le vote de la loi. « Dans une élection représentative, écrit M. Ernest Naville (2), l'électeur *remet à un mandataire*, choisi par lui, l'*exercice* d'un droit dont il ne conserve pas l'*usage direct.* » Le citoyen est donc toujours *législateur*, mais au lieu d'un exercice *individuel* et *immédiat* du droit de légiférer (*gouvernement direct-immédiat*), le gouvernement « *direct-représentatif* », ou

(1) « *Il n'est pas nécessaire* que les représentants qui ont reçu de ceux qui les ont choisis *une instruction générale en reçoivent une particulière sur chaque affaire*, comme cela se pratique dans les diètes d'Allemagne. *Il est vrai que, de cette manière, la parole des députés seroit plus l'expression de la voix de la nation* ; mais cela jetteroit dans des longueurs infinies, etc., etc. » *Esprit des lois*, L. XI, ch. VI.

(2) *Théorie et pratique des élections représentatives*, dans *La question électorale en Europe et en Amérique*, 2e éd., Genève, 1871, p. 199 (*idée du système représentatif*).

« *direct-médiat* » n'offre aux citoyens qu'un exercice *médiat* et *collectif* de leur droit de légiférer (1). La nécessité matérielle du gouvernement « représentatif » n'apporte ainsi aucun changement à la nature du droit ou de la fonction des citoyens qui restent toujours *législateurs*; le gouvernement est toujours *direct*, au sens juridique du mot; les citoyens votent toujours les lois, ils légifèrent *immédiatement* ou *médiatement*. Le corps législatif n'est que le corps des citoyens-législateurs réduit géométriquement; les votes des députés, « représentant des suffrages électoraux, sont *des unités de second ordre* » (2). La représentation proportionnelle s'ensuit tout naturellement : « La représentation, dit ailleurs M. E. Naville (3), doit être proportionnelle,

(1) « Lorsqu'un peuple est assemblé pour l'exercice direct de ses droits politiques, les décisions sont prises à la majorité des suffrages. L'exercice du droit est alors *immédiat* et *individuel*. Dans le système représentatif, *qui est une nécessité dès que le nombre des citoyens est considérable*, il y a délégation de pouvoirs. L'exercice du droit de décision devient alors *médiat* : le député décide pour le compte de ses électeurs; il devient en même temps *collectif* : il faut qu'un certain nombre de suffrages électoraux soient réunis pour obtenir *un vote dans le parlement.* » *Ibid.* (*la représentation vraie*), p. 204.

(2) *Ibid.*, p. 205.

(3) *Le fond du sac*; *lettre sur la question électorale adressée à un membre du Grand Conseil de Genève*, Genève, 1870, p. 8. Comp. *Théorie et pratique des élections représentatives*, *loc. cit.*, p. 208 : « L'élection, vraiment libre, sera *personnelle* dans sa base, et *proportionnelle* dans son résultat. » Dans l'avant-propos de la *Question électorale en Europe et en Amérique*, p. XII, M. Naville est encore plus net : « Chacun est entendu dans les délibérations, *par la voix de son mandataire*; chacun donne *médiatement* un suffrage pour les *décisions législatives*, *par le vote de son fondé de pouvoir*. » Dans sa *Démocratie représentative*, Genève-Paris, 1881, p. 3, M. Naville dit aussi : « Si la représentation était totale... tous les citoyens voteraient, par l'intermédiaire de leurs représentants. » (Comp. cette étude dans : *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 115, p. 353.)

mais elle est *réduite*. Pour l'établir, il faut savoir quelle est ce qu'on appelle, dans la langue des géomètres, l'*échelle de réduction*. Une carte est l'image réduite d'un pays. Pour connaître le degré de la réduction, il faut savoir combien un centimètre sur la carte représente de centimètres sur le terrain » électoral ; il faut trouver le *quotient* pour produire l'*image*, la réduction du *pays électoral* (1).

(1) Cette conception de l'élection et de la « représentation », nous l'avons déjà trouvée dans le discours du 30 janvier 1789 de Mirabeau et dans la pétition du 8 décembre 1788 *des citoyens domiciliés à Paris* (V. notre *Introduction histor.*, p. 158 et 161). M. Raoul de la Grasserie dans un article récent (*De la transformation du suffrage universel amorphe en suffrage universel organique* apud *Revue internationale de sociologie*, avril 1896, p. 288) reprend la même doctrine géométrique : « L'assemblée législative doit être le *calque du pays* seulement à *une échelle réduite*. La minorité doit s'y retrouver... *ou le plan est infidèle.* » M. Cassel, dans un article intitulé, *Volksrepräsentation und Besteuerung* publié par une grande revue allemande, la *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 54e année (1898), p. 577 et s., fonde son système proportionnaliste sur cette conception géométrique et anti-juridique de l'élection et du gouvernement représentatif. « Quel est le sens d'une représentation du peuple ? » se demande cet auteur suédois (*loc. cit.*, p. 597), « Je réponds comme Mirabeau : Si un peuple est trop nombreux pour pouvoir traiter directement ses affaires, il doit élire une « représentation du peuple » (Volksvertretung). Cette limitation du nombre de ceux qui décident, qui concluent (der Beschliessenden) forme le germe (der Kern), le noyau, de l'idée représentativ Supposons que cette limitation s'effectue graduellement ; on doit considérer l'*opération électorale tout simplement comme une concentration graduelle du corps électoral*...(« so ist das Wahlverfahren ganz einfach als eine *fortgesetzte Konzentration des Wählerkorps* zu betrachten ») ; p. 598 M. Cassel résume ainsi sa théorie : « Wir denken uns ja die Wahl als einen bestændig fortschreitenden Prozess, durch welchen die Macht allmælig in immer weniger Hænde geræt. » L'élection n'est qu'une concentration et une transmission des pouvoirs des citoyens. M. Cassel est logique, lorsque, après avoir admis une pareille théorie, il demande pour chaque député autant *de voix parlementaires* qu'il représente de fois l'*échelle de réduction*, le mètre électoral. M. Naville, au contraire, ne va pas jus-

Cette théorie est manifestement contraire aux plus élémentaires principes du gouvernement représentatif, tel que nous le concevons ordinairement; elle mènerait tout droit à la législation directe et immédiate par le peuple, par le corps des citoyens.

Nous nous sommes permis de faire cette objection à M. E. Naville, et il nous a répondu que la représentation proportionnelle, même ainsi conçue, ne peut pas être contraire aux principes du gouvernement représentatif; le premier de tous ces principes est que le pays doit être gouverné dans une démocratie par la *vraie* majorité. Sans doute; mais il s'agit de savoir *comment* la vraie majorité doit gouverner; pour l'école suisse la réponse est celle-ci : en *légiférant* au premier ou au second degré, *immédiatement* ou *médiatement*; pour nous, au contraire : en *nommant* la majorité *des législateurs*. La représentation proportionnelle est notre moyen commun en vue d'un but différent.

M. E. Naville, qui est avant tout Suisse, veut conserver *le fond* du *gouvernement direct* en ne repoussant que *la forme* de la *législation directe* (1); mais, à notre hum-

qu'à admettre le *vote plural* des députés au parlement (par exemple A représente 1000 électeurs, il aurait 1 voix, B, élu dans une autre circonscription, représente 3.000 électeurs, il aurait 3 voix, etc.). V. sur cette question notre L. III, ch. I. M. Cassel conclut ainsi : « L'influence dans le corps représentatif est absolument la même, *comme dans un vote populaire direct où chaque électeur peut exprimer directement son opinion. On ne peut pas aller plus loin* (*weiter kann man nicht gelangen*) » (*loc. cit.*, p. 606), bien sûr, on ne s'arrête que devant l'impossibilité matérielle de rester à la base, sans procéder à la « concentration ». Mais nous demandons : est-ce bien là ce qu'on appelle : *gouvernement représentatif*?

(1) M. Naville nous dit : « *Je suis fort loin de considérer l'exercice direct de la démocratie comme un idéal.* » *La démocratie représentative*, Genève-Paris, 1881, p. 23 (notes). Il est adversaire déclaré du referendum ou du plébiscite, aussi bien que du mandat *légalement* impératif (V. aussi dans notre L. I, p. 410-413, les opinions de MM. Na-

ble avis, le fond finira toujours par l'emporter sur la forme ; une fois qu'on admet des *citoyens-législateurs*, ceux-ci voudront *légiférer*, voter personnellement les lois ; quelle est l'objection solide qu'on pourrait leur opposer, s'ils prouvent, ce qui est facile à faire, que la législation directe, le vote direct et immédiat sur les lois, est *possible* (1) ? On n'a le choix qu'entre deux ins-

ville, Numa Droz, Hilty, sur le referendum dans ses rapports avec la représentation proportionnelle). Mais la doctrine de l'éminent philosophe genevois sur la « représentation » politique est une arme dirigée contre nous et au profit de ces moyens « presque toujours faux et toujours dangereux ». M. Beaussire avait raison de dire : « M. Naville regrette le recours trop fréquent au referendum ; mais c'est la conséquence inévitable de la théorie du mandat, trop aisément acceptée par lui. » *Acad. sc. mor. et politiques*, t. 115, p. 371.

(1) M. Saleilles dans l'article déjà cité sur la *représentation proportionnelle* (*R. du droit public*, numéro de mars-avril 1898), expose, sans l'admettre, une théorie suivant laquelle l'abdication de la minorité à la majorité doit avoir lieu à propos de *chaque loi*, et non pas une fois pour toutes, au moment des élections. Il faut, par conséquent, que tous les éléments du corps des citoyens « pris dans leurs proportions respectives » se retrouvent au parlement, au moment de cette abdication de la minorité à la majorité. Cette doctrine est inspirée de Rousseau, qui invoqué en matière de représentation sera toujours une cause d'obscurité et de confusion ; on finit par ne plus comprendre, ni Rousseau, ni la représentation ; Rousseau n'a parlé que d'une aliénation de *l'individu* à la communauté, la loi est considérée par lui comme l'expression de la *volonté générale* (V. *Contrat social*, L. IV, ch. II), et nullement comme une aliénation, une abdication de la minorité à la majorité. La théorie exposée par M. Saleilles n'est autre que celle de la représentation personnelle et de la réduction géométrique du corps des citoyens ; elle n'en diffère que par l'obscurité des termes employés qui rappellent, pas fidèlement toujours, les expressions du contrat social. M. Saleilles, qui, nous le répétons, n'expose cette doctrine absurde que pour en mieux montrer l'inanité, dit cependant, qu'elle n'implique « absolument pas l'application du mandat impératif », et qu'elle n'est pas « un referendum déguisé sur l'acceptation de la loi ». Qu'on nous permette d'être plus sévère que ne l'a été notre éminent maître, envers cette doctrine vraiment inadmissible : elle suppose bel et bien une démocratie directe « déguisée » ; pour être

titutions, résultats de conceptions juridiques différentes; il faut choisir entre la théorie des *citoyens-législateurs* et toutes les institutions créées ou à créer de la démocratie directe d'une part, et la théorie des *citoyens-électeurs* et la démocratie représentative de l'autre ; il n'y a pas de choix intermédiaire ; une fois qu'on a pris son parti, il faut en supporter toutes les conséquences. Les proportionnalistes suisses n'hésitent pas à suivre le courant vers la conception juridique du gouvernement direct-représentatif, si puissant dans leur pays ; ils ont peut-être raison d'agir ainsi ; leurs principes proportionnalistes ont de cette façon beaucoup plus de chances d'être adoptés par le peuple ; ils servent aussi à rendre moins fréquent l'usage du referendum ou de l'initiative populaire, une fois la « proportionnelle » admise. M. Louis Wuarin, dans un article sur les *récentes expériences politiques dans la démocratie suisse*, considère la représentation proportionnelle comme constituant, au même titre que le referendum et l'initiative populaire, un grand pas vers la démocratie directe (1). Les proportionnalistes

déguisée, pas de doute ; son masque est emprunté au *Contrat social*, ce qui laisse encore mieux entrevoir la *démocratie directe* et ses accessoires.

(1) « Three great steps have been accomplished in the line *of direct democracy*, and these three stages are the referendum, the right of initiative, and *proportional representation.* » *Recent political experiments in the Swiss democracy* apud *Annals of the American Academy of political and social science*, numéro de novembre 1895. L'éminent professeur de l'Université de Genève écrit dans cet article que, grâce à la représentation proportionnelle, toutes les nuances de l'opinion se trouvent face à face dans les grands *comitia* ; aucun parti ne peut éliminer les autres. Comp. l'article du même auteur sur l'*évolution de la démocratie en Suisse* apud *Revue des Deux-Mondes* du 1er août 1891. « Le principe de la démocratie suisse, nous disait M. Louis Wuarin à Genève, est le gouvèrnement du peuple par le peuple, *par tout le peuple.* » On sait que le professeur de sociologie de l'Université de Genève est un proportionnaliste d'avant-garde.

suisses insistent beaucoup sur ces arguments tirés de la démocratie directe ; *les droits de l'électeur dans les démocraties*, d'après un ancien champion de la représentation proportionnelle dans le canton de Vaud, sont toujours les mêmes, que celles-ci soient « pures » ou représentatives peu importe ; *tout* le peuple, *tous* les citoyens doivent donner *leur opinion*, sur les décisions à prendre par un conseil représentatif (1). « Le système majoritaire », écrit M. A. Frey, le distingué ancien secrétaire de l'association réformiste génevoise (2) « *n'appelle à la délibération des lois qu'une partie du peuple*, tandis que la représentation proportionnelle en fait *réellement une Landsgemeinde réduite.* »

Que ces arguments ajoutent au crédit de la représentation proportionnelle dans un pays comme la Suisse, nous n'en disconvenons pas ; mais ces mêmes conceptions théoriques rendraient la critique trop aisée aux théoriciens du gouvernement représentatif, dans les pays où le vote direct des lois n'existe pas, et où le *plébiscite*, pour des raisons théoriques ou historiques, n'est pas vu avec faveur.

On représente notre réforme comme contraire au gouvernement représentatif, et l'on se fonde sur des arguments tirés des écrits mêmes des proportionnalistes (3).

(1) *Les droits de l'électeur dans les démocraties, par un membre de l'association vaudoise pour la réforme électorale* (J. Gfeller), Lausanne, 1875, p. 7.

(2) *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 8.

(3) Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 664 et s. et *Deux formes de gouvernement*, apud *R. D. P.*, t. I, p. 15 et s. Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, p. 233, *La société moderne, études morales et politiques*, ch. IV (*Théorie du mandat législatif*), et *séances et travaux de l'Académie des sciences mor. et polit.*, février 1889. Beaussire, apud *Acad. sc. m. et pol.*, t. 115, p. 371, etc., etc.

M. Esmein va jusqu'à dire que « la thèse de la représentation proportionnelle, considérée comme un droit, ne pourrait être fondée que si *le droit de représentation* était *personnel* aux individus (1) » ; voilà pourquoi il la condamne comme contraire aux principes classiques du gouvernement représentatif. Nous allons cependant essayer de montrer un peu plus loin (2) qu'elle n'est que l'application stricte des principes de ce gouvernement dans une démocratie. La représentation personnelle ne peut pas servir de base juridique à notre réforme ; mais il ne s'ensuit pas que celle-ci la suppose nécessairement, pas plus qu'elle n'implique, quoi qu'en dise M. Ducrocq (3), la souveraineté individuelle et fractionnée. Donner à la représentation proportionnelle comme base la *représentation personnelle*, c'est partir d'un principe évidemment faux et contraire à la logique du gouvernement dit représentatif.

L'erreur capitale des proportionnalistes (4) qui cher-

(1) *Droit constitutionnel*, p. 665.

(2) V. notre ch. II.

(3) *Cours de droit administratif*, 7ᵉ éd. (1898), t. III, p. 50. V. *suprà*, p. 13, note 2.

(4) Il n'y a pas que les proportionnalistes suisses qui commettent cette confusion ; M. Besson appelle le gouvernement représentatif « une image réduite, mais fidèle du gouvernement direct » (*op. cit.*, p. 47). M. Furet demande, dans *le Journal des économistes*, juin 1869, que « la réunion *des mandataires* élus par le pays ait exactement la même physionomie qu'aurait la réunion *des mandants*, si cette dernière était *possible*. » La représentation proportionnelle fut également présentée par la gauche radicale lors de la révision belge comme une institution de gouvernement direct : « Il se comprend, lit-on dans la *Réforme* du 3 juin 1893, l'organe de M. Janson, que la représentation proportionnelle ne soit pas vue d'un œil très favorable dans le monde parlementaire. Elle fait partie de l'ensemble des réformes que le Congrès progressiste a admises pour substituer au régime parlementaire dont nous souffrons depuis si longtemps, *le régime vraiment démocratique du gouvernement direct par le peuple lui-même*. » La représentation proportionnelle, en effet,

chent à justifier en droit notre réforme par la théorie de la représentation personnelle, est la suivante : ils partent de cette idée que le gouvernement représentatif

faisait partie de la « trilogie fameuse » des trois R (*représentation proportionnelle, représentation des intérêts, referendum*), dont se composait le programme révisionniste de la gauche radicale (V. dans Arnaud, *La révision belge*, 1890-1893, Paris-Bruxelles, 1894, p. 88). Le système des trois R exprimé « par trois lettres ayant un air cabalistique....., ravit jadis les initiés dont le but était la destruction du régime parlementaire », écrit M. Frère-Orban dans sa fameuse « brochure grise », parue sous l'anonymat : *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 129. L'ancien chef des libéraux belges reconnait cependant que « le plus grand nombre de ceux qui se montrent favorables à la représentation proportionnelle, n'ont *assurément* aucune pensée de destruction du régime parlementaire ». *Ibid.*, p. 130. Il faut reconnaître, pourtant, que, si l'on confond la représentation proportionnelle avec la représentation *individuelle* ou le *mandat* politique, on est adversaire *inconscient* du gouvernement représentatif. M. Wertheim emploie indifféremment les expressions : *Verhältnisvertretung* et *Individualvertretung*, V. par ex. à la page 17 de son *Merheits oder Verhältnisvertretung ? Eine Wahlrechtsstudie*, Nürnberg, 1887. Notre père, le professeur Saripolos, part de l'idée que « la Chambre (ἡ βουλή) doit être le miroir du pays (τὸ κάτοπτρον τοῦ Ἔθνους) » (*Droit constitutionnel*, Athènes, 1874, 2e éd., t. II, p. 200), et il professe le *mandat* politique : « Le principal caractère du système représentatif est la ressemblance ou plutôt l'identité (ἡ ταυτότης), des opinions du *mandant* (ἐντολεύς) et du *mandataire* (ἐντολοδόχος). » Πραγ. Συντ. δικαίου 2e édit. (Athènes, 1874), t. II, p. 138. La seule différence faite par l'ancien rapporteur de la constitution grecque entre le mandat en vue d'une vente ou d'un louage, et le mandat politique est que le premier est « un mandat en vue d'un acte de droit civil », tandis que les rapports entre député et électeurs ne forment qu'un mandat « en vue d'une *œuvre politique* » (πρὸς ἔργον πολιτικὸν). *Traité de droit const.*, 2e éd., t. II, p. 141. Le prédécesseur de M. Saripolos à l'Institut de France, Robert de Mohl, considère, lui aussi, les rapports entre député et électeurs comme une délégation, un mandat (*Stellvertretung*) ; un petit nombre de personnes sont chargées par tous ceux à qui il appartient une *influence sur les affaires de l'État* (*Einfluss auf staatsgeschäfte*), de traiter, d'agir *en leur nom*, au nom de leurs mandants (*in ihrem Nahmen*). V. *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, t. I, p. 8 et s. Johann Jacoby, en Allemagne, demandait que

n'est qu'une nécessité matérielle, résultant de l'impossibilité de réunir tout un peuple pour qu'il délibère sur les lois ; des auteurs anglais comme Stuart Mill et Her-

le système représentatif ne fût point une pure forme, une simple apparence de la souveraineté du peuple (Soll das Repræsentativsystem nicht zur leeren Form, zu einem blossen Schein der Volksherrschaft herabsinken) ; il voulait à cet égard que les électeurs, les commettants (*Vollmachtgebern*) eussent un *contrôle* sur les actes de leurs fondés de pouvoirs (*Bevollmächtigten*), etc., etc. V. sur la théorie du mandat, professée en Allemagne, comme ailleurs, aussi bien par des conservateurs que des radicaux, Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, p. 37 et suiv. La science allemande est presque unanime aujourd'hui à repousser toute idée de mandat ou même de *représentation*. V. notre ch. II. S'il y a un pays au monde d'où la conception du mandat politique devait être impitoyablement bannie, est assurément la Grèce, où les députés sont considérés comme les exécuteurs des volontés *particulières*, pour parler comme Rousseau, et comme les défenseurs des intérêts *privés* de leurs électeurs. Malheureusement les proportionnalistes grecs favorisent, malgré eux, ce qu'ils condamnent hautement, le « rousfeti » (la politique de clocher, des intérêts privés et le *spoils system* sont désignés en Grèce par ce nom barbare), le plus grand fléau de la patrie grecque. Nos compatriotes seuls sont en état de comprendre tous les dangers de la théorie suivante de M. Ankelakis, le distingué agrégé de l'Université d'Athènes : « Le droit de représentation est un droit naturel, individuel, imprescriptible du citoyen... Si le droit privé reconnaît et applique ce principe, pour quelle raison le droit public le repousserait-il ? Est-ce que la volonté du mandant, quand il nomme son mandataire privé, doit être plus respectable (*σεβαστοτέρα*) que lorsqu'il désigne un *mandataire public* (*δημόσιον ἐντολοδόχον*) ? Est-ce que, par hasard, *les droits* (*τὰ δικαιώματα*) du particulier seraient plus importants que les droits et les devoirs (*sic*) du citoyen ? Dans l'un comme dans l'autre cas, il s'agit d'acceptation d'un mandat ». *Περὶ τῶν δικαιωμάτων καὶ τοῦ τρόπου τῆς ἐκπροσωπήσεως τῶν μειονοψηφιῶν* (Des droits des minorités et des moyens en vue d'assurer leur représentation) apud : *Παρνασσὸς*, t. II (1878), p. 688. On ne saurait jamais, à notre avis, trop insister en Grèce sur la distinction entre le droit privé et le droit public. Dans ce pays où la notion de la *patrie hellénique* dépassant les frontières du royaume est si forte, la notion de l'*État* et du *service public* est, peut-on dire sans trop exagérer, rudimentaire ; elle n'existe presque pas dans les masses.

bert Spencer ne se placent pas à un point de vue différent (1). Il nous paraît historiquement certain qu'il en fut ainsi à l'origine du gouvernement représentatif (2) ; il s'agissait d'abord d'une véritable « représentation » au sens juridique du mot ; ceux qui avaient le droit de se rendre aux assemblées féodales, s'y faisaient *représenter* par des *procureurs* chargés de défendre, en *leur nom*, *leurs intérêts*.

Le gouvernement dit représentatif doit être considéré aujourd'hui comme une forme de gouvernement distincte en droit, une forme à part, ayant une base juridique et des principes particuliers, ainsi que des avantages qui lui sont propres (3). Il y a une différence foncière entre la fonction du citoyen-législateur dans la démocratie directe, et celle du citoyen-électeur dans la démocratie dite représentative. Le citoyen dans la démocratie directe, exprime par son vote, *son* avis sur le point de savoir si la proposition soumise à l'assemblée

(1) « Puisque dans une communauté qui dépasse les bornes d'une petite ville chacun ne peut participer *personnellement* qu'à une très petite portion des affaires publiques, *le type idéal* d'un gouvernement parfait ne peut être que le type représentatif. » Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, tr. Dupont-White, 3e éd., p. 91. Dire que le gouvernement représentatif est un *type idéal* parce qu'il est *matériellement nécessaire*, ou nous nous abusons fort, ou bien, c'est changer le sens du mot *idéal*. Herbert Spencer dans ses *Essais de politique* (IV, *Le gouvernement représentatif*), trad. fr., présente la confection directe des lois par les intéressés, les citoyens, comme une garantie d'équité. Mais « si les intéressés sont trop nombreux et trop dispersés, *s'il y a impossibilité physique* » de légiférer directement, alors on doit recourir à la représentation de plusieurs « par l'un d'entre eux », par « *leur* représentant ».

(2) V. notre *introduction historique*, p. 101 et s. Pour un résumé très clair, v. Orlando, *Le fondement juridique de la représentation politique*, apud *Revue du droit public*, t. III, p. 4 et s.

(3) Comp. Esmein, *Deux formes de gouvernement* : *R. D. P.*, t. I (1894), p. 16.

du peuple « est conforme ou non à la volonté générale (1) ». Le citoyen, au contraire, qui concourt à l'élection des députés sous le gouvernement dit représentatif, n'est pas appelé à donner *son* avis par mandataire, sur la volonté générale, mais bien à *élire* des personnes chargées de donner *leur* avis sur les propositions faites au parlement; ces personnes doivent dire si ces propositions sont conformes ou non à la volonté générale qui est celle de la Nation, de ce *corpus mysticum*, de l'État ou du peuple idéal. L'élection n'est point une *représentation*, la personnalité *publique* du citoyen n'est point *élargie* (2) sous le gouvernement dit représentatif; elle est, au contraire, restreinte ; il n'a de volonté *publique* que comme *électeur* ; de *volonté publique législative*, il ne peut pas en être question pour lui sous cette forme de gouvernement. Il ne peut déléguer ce qu'il n'a pas; on ne *représente* pas ce qui n'existe point en droit.

La volonté de l'État, dans la fonction législative, est toujours exprimée par des personnes physiques dont la volonté *publique* se confond avec celle de l'État ; ces personnes constituent ses *organes directs* par lesquels *il veut*. Ces organes dans la démocratie *directe* sont formés par les citoyens, qu'ils donnent *leur* avis *directement* ou par *mandataire* ; dans la démocratie dite représentative, l'État, le peuple idéal veut par l'intermédiaire direct des députés qui ne tiennent leur pouvoir que de lui, bien qu'ils soient *nommés* par les citoyens-électeurs

(1) Rousseau, *Contrat social*, L. IV, ch. II, la doctrine de Rousseau est, à ce point de vue là, absolument juridique, v. notre chapitre II.

(2) « La représentation est une fiction qui *élargit* la personnalité de l'homme en lui permettant de conclure des actes *en son nom* par l'intermédiaire des tiers auxquels il confie cette *mission*. » H. Capitant, *Introduction à l'étude du droit civil*, Paris, 1898, p. 306.

chargés de cette fonction par l'État; c'est ce dernier qui *nomme* par son *organe électoral* (1).

La doctrine de l'école suisse confond des fonctions qui doivent être séparées sous le gouvernement dit représentatif.

M. Salandra (2) présente une critique très serrée de la théorie de M. Naville et des proportionnalistes suisses en général; il montre que « la conception de la représentation personnelle, appliquée au gouvernement de l'État, n'est point rationnellement et pratiquement soutenable », sous le gouvernement dit représentatif. La représentation personnelle qui implique le mandat législatif et la *volonté publique législative* chez l'électeur, mènerait au mandat impératif qui est inadmissible et dangereux (3); l'invoquer en faveur de notre réforme c'est s'exposer aux attaques des théoriciens dans un pays comme la France où les *principes* sont fort en honneur (4). M. Esmein critique et condamne tour à tour la représentation proportionnelle, le mandat impératif et le referendum, en vertu de ce principe du gouvernement représentatif d'après lequel « le corps législatif n'a point pour mission légale d'apporter les cahiers des électeurs et d'être leur porte-parole (5) ». La représentation proportionnelle, d'après M. Esmein, comme le mandat impératif et le referendum, est contraire au génie du gouvernement représentatif classique; elle appartient à une autre forme de gouvernement, le gou-

(1) V. notre ch. II où nous exposons avec beaucoup plus de développements notre théorie sur la « représentation » politique.

(2) *La dottrina della rappresentanza personale* apud *Archivio giuridico* (de Serafini), vol. XV, p. 193.

(3) V. notre ch. II où nous essayons de prouver qu'il n'y a qu'une espèce de *mandat* possible : le mandat *légal* et *impératif*.

(4) M. Saleilles, apud *Revue du droit public*, mars-avril 1898.

(5) *Deux formes de gouvernement*, *R. D. P.*, t. I, p. 36.

vernement « semi-représentatif (1) » ; là, l'assemblée législative n'est composée que « de simples délégués chargés de répéter fidèlement la volonté et, pour ainsi dire, la parole du corps électoral ; elle doit être en plus petit, le reflet et la reproduction exacte de celui-ci (2) ». Si l'on tient à rester sur le terrain choisi par les proportionnalistes suisses, il n'y a rien à dire ; eux-mêmes donnent raison d'avance à M. Esmein (3).

Courcelle-Seneuil présentait à l'Académie des sciences morales et politiques la représentation proportionnelle comme une doctrine issue de la théorie du mandat (4). La représentation proportionnelle, d'après cet auteur, n'est qu' « une difficulté créée par la théorie qui considère l'élection comme un mandat ». Dans ces conditions, la critique de notre réforme lui était trop aisée ; il croyait réfuter la représentation proportionnelle en disant que le député ne représente pas seulement la majorité, mais aussi la minorité, et que, « au point de vue de l'intérêt de la République, il n'y a ni majorité, ni minorité (5) ». La question n'est pas là, comme nous

(1) *Ibid.*, p. 24.

(2) *Ibid* , p. 36.

(3) V. l'article de M. Wuarin sur les *Recent political experiments in the Swiss democracy*, *suprà*, p. 23.

(4) « La seconde doctrine issue de la théorie du mandat est celle qu'on désigne sous le nom de « représentation proportionnelle ». *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, février 1889. V. aussi, *La société moderne* : *études morales et politiques* (ch. IV, théorie du *mandat* législatif) : « La première et la plus énorme conséquence de la théorie du mandat, ce serait de laisser la minorité des électeurs sans mandataires, sans représentants. » Comp. *Préparation à l'étude du droit* : « On appelle l'élu un représentant, et ce qu'on cherche, c'est la représentation des minorités. »

(5) *Préparation à l'étude du droit*, p. 234. M. Orlando, en Italie, écrit également, que la représentation proportionnelle « puo continere un pericoloso errore, *quasi che il deputato rappresenti solo coloro che votarono per lui*, mentre è vero il contrario, e il deputato

le verrons ; il s'agit de savoir si tous les électeurs *ont élu* les membres de l'organe législatif de l'État ; peut-on raisonnablement soutenir que la minorité *élit*, *nomme* les personnes chargées par la loi de la fonction législative, *repoussées* par elle, *choisies* par la majorité ? la question de la *représentation* ne se pose plus aujourd'hui comme au moyen âge, d'accord : mais il y a la question de l'*élection* qui vient au premier rang ; dès lors on n'a rien prouvé en disant que le député *représente* aussi la minorité (1).

Ces objections faites par les théoriciens adversaires de notre réforme ne peuvent pas viser celle-ci, mais une partie, la presque unanimité, nous le reconnaissons, de ses défenseurs, qui fournissent les armes juridiques à nos adversaires. Tous les ennemis de notre réforme répètent à l'envi qu'elle conduit au mandat impératif (2).

rappresenta... *la nazione tutta.* » *Principii di diritto costituzionale*, 3e éd., Florence, 1894, p. 97.

(1) V. sur l'*élection* et la *représentation* au moyen âge et de nos jours notre *Introduction historique*, s. I, ch. III, § III (discours de Mirabeau) et § I, *passim*.

(2) « Les mandats parlementaires obligatoires (die verbindlichen parlamentarischen Mandate) formeraient, sous la représentation des minorités, la règle. » Hilty, *Einige Gedanken über die Aufgabe und die nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft*, apud *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, année 1892, p. 36. Comp. du même auteur : *Die Minoritätenvertretung*, *loc. cit.*, p. 158 : « Les défauts du système sont les suivants : 1° ...il entraîne le mandat impératif. » « En un mot, écrit aussi M. Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl* apud *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im deutschen Reich*, année 1893, II, nous aurons un *mandat impératif.* » Comp. Salandra : *art. cité*, apud *Archivio giuridico*, v. XV et Saverio Scolari, *Instituzioni di scienza politica*, Pisa, 1871, p. 659 ; Frère-Orban, *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 138 : « Il n'y aurait plus de « représentants », mais des élus, avec mandat limité et impératif ». Il serait plus vrai, juridiquement parlant : « il n'y aurait

Les proportionnalistes qui partent de l'idée de représentation personnelle ou de « miroir » ou « carte réduite » de la nation, sont fort embarrassés par suite de cette objection irréfutable, une fois qu'on adopte ce qui lui sert de base et de point de départ. Puisque la représentation est personnelle et que le parlement doit être une « carte réduite » de la nation, le mandat impératif, n'est-il point une consécration de la première théorie et le meilleur moyen d'atteindre l'idéal de la carte réduite ? Mirabeau croyait y échapper grâce à une *fiction* : « Les députés *supposent* », d'après l'inventeur des assemblées carte réduite de la nation (1), « que la section *dont ils sont les représentants* aurait elle-même *changé de principes*, d'après l'examen qui a déterminé leur opinion. Et c'est dans ce sens que les mandats de chaque corps électoral ne peuvent pas être impératifs pour le député, quoique l'opinion du député concoure à formuler la loi qui doit lier les commettants. Mais il ne suit pas de là que le député ne soit pas tenu de rendre compte : car, plus il y a de liberté, plus son suffrage est irrévocable, *plus il est nécessaire que les commettants aient le droit d'examiner comment on a géré leurs pouvoirs.* »

Comment les proportionnalistes de nos jours qui

plus d'*élus* mais *des représentants*, etc. ». M. Bertauld disait la même chose à l'Assemblée nationale : « Ce prétendu système qui doit assurer la représentation des minorités, pourra parfaitement faire prévaloir une idée que vous condamnez tous, que nous sommes unanimes à condamner, *l'idée du mandat impératif.* » *Journal officiel*, 19 juin 1874.

(1) *Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de La Marck pendant les années* 1789, 1790 *et* 1791, 47e *note du comte de Mirabeau pour la Cour* (édition A. de Bacourt, Paris, 1851, t. II, p. 466).

partent des principes de Mirabeau (1) pourraient-ils repousser le mandat impératif? Nous verrons, au contraire, qu'avec notre théorie sur le fondement juridique de la représentation proportionnelle, on peut échapper facilement au reproche en question ; le mandat impératif n'est pas une conséquence, au moins théorique, de la représentation proportionnelle, parce que celle-ci, si paradoxal que cela paraisse de prime abord, n'est point du tout une « représentation » au sens juridique du mot, aussi bien en droit privé qu'en droit public ; le

(1) M. Beaussire ayant fait remarquer à M. Naville que, avec le point de départ de la théorie proportionnaliste de ce dernier « chaque député deviendrait par la force des choses le mandataire, ou pour mieux dire le prisonnier de son groupe, et l'on n'échapperait pas au mandat impératif » (*séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. CXV, p. 372), M. Naville répondit ainsi dans ses *notes* ajoutées à la *Démocratie représentative* (tirage à part, 1881, p. 25) : « Le mandat impératif étant proscrit par la loi, aucun devoir *légal* n'oblige un député qui change d'opinions à se retirer ; mais le « souci de son honneur » constitue pour lui un devoir moral..., il le portera à donner sa démission. » Mais ce « mandat moralement obligatoire » est trop vague ; si le député vote un impôt contrairement à l'avis et aux vœux de ses électeurs, est-il *moralement* obligé de donner sa démission ? S'il vote une loi contre l'ivresse publique et si, par hypothèse, ses électeurs sont des ivrognes pour la plupart ou en partie, « son honneur » est-il compromis ? S'il *représente* ses électeurs, ceux-ci seuls seront les membres de ce jury d'honneur spécial qui l'obligera à démissionner. M. Dubs dans son *Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2ᵉ éd., Zürich, 1878, Iʳᵉ partie, p. 66 et suiv., repousse également le mandat légalement obligatoire, le mandat impératif, mais il admet la « représentation » des électeurs et le « mandat de confiance », qui suppose « l'obligation morale du député de suivre les instructions, le mandat des électeurs » (*op. cit.*, 1ʳᵉ partie, p. 66, 2ᵉ éd.). M. Dubs considère d'ailleurs, comme à peu près inutile le mandat impératif là où le referendum est admis par la constitution cantonale (M. Dubs écrivait en 1878). M. de Kiriaki, en Italie, dans sa *Riforma elettorale*, Roma, 1879, p. 343 et s., reconnaît que la représentation proportionnelle exige le mandat de confiance qui n'est pas un *mandat impératif*. V. notre ch. II sur cette question.

mandat faisant défaut, le *mandat impératif* ne peut pas en résulter, au moins en théorie (1).

La « représentation personnelle » doit être repoussée, non pas tant parce qu'elle est « personnelle », que parce qu'elle est « représentation ». Nous allons essayer d'attirer l'attention sur une erreur juridique trop accréditée aujourd'hui ; aussi devons-nous insister un peu pour mieux faire ressortir notre pensée qui paraîtra à certains esprits un véritable paradoxe : la *représentation* dite *personnelle*, aussi bien que le *mandat impératif*, ne sont point contraires au principe du gouvernement représentatif en vertu duquel le député « représente » *la nation* ; ils font, au contraire, du député un véritable *représentant*, au sens juridique du mot, de la nation, alors qu'il n'en est que l'*organe direct* (2). Voilà pourquoi ces théories doivent être repoussées. Dire que la représentation « personnelle » et le « mandat impératif » sont en contradiction avec le principe que le député est un représentant de la nation, c'est confondre l'histoire ou le fait avec la théorie juridique (3). « Les représentants nommés dans les

(1) Sur le fait de l'indépendance des députés sous le système proportionnaliste, V. notre L. III.

(2) V. sur ce point, Seidler, *Ueber den Gegensatz des imperativen und freien Mandates der Volksvertreter* apud *Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, vol. XXIV (1897) (1re livraison).

(3) Pour bien saisir notre pensée on doit se référer à notre théorie sur les *organes* et les *représentants* de l'État, exposée d'après les auteurs allemands surtout, dans notre chapitre II. Ces théories, courantes en Allemagne, commencent à se répandre en France, où elles gagnent surtout en clarté. Notre doctrine sur la représentation « personnelle » trouve sa première origine dans Rousseau ; qu'on nous permette donc de dire, comme lui-même (*C. soc.*, L. III, ch. I) : « J'avertis le lecteur que ce chapitre doit être lu posément, et que *je ne sais pas l'art d'être clair pour qui ne veut pas être attentif.* »

départements, ne seront pas représentants d'un département particulier, *mais de la Nation entière*, *et il ne pourra leur être donné aucun mandat*, » disait la constitution du 3 septembre 1791 (1). Ce texte *historique* présente l'interdiction de tout mandat, à plus forte raison du mandat impératif, comme une conséquence *logique* du principe que le député représente la nation. En réalité ce texte ne vise que la *représentation privée* et le *mandat particulariste* ; il n'a aucune importance en ce qui concerne la représentation dite personnelle et le mandat impératif émanant des volontés *publiques des électeurs*. La représentation était une représentation d'intérêts par lesquels « un individu s'allie à quelques autres seulement : c'est l'intérêt de corps (2) » ; de là le mandat impératif dans l'ancienne France ; il servait à sanctionner la représentation particulariste des *provinces* ou des *ordres*, « des intérêts de corps » en un mot. Un tel mandat, une telle représentation d'*intérêts privés* et de *volontés particulières*, par rapport à *la volonté générale* et à l'*intérêt de la nation*, sont évidemment contraires au principe que le député n'est qu'un représentant de la volonté générale, de la nation.

La Constituante a proclamé ce principe, elle l'a présenté sous une forme logique, suivant la mode de l'époque : les publicistes de nos jours reprennent ce raisonnement historique, au fond, et en font un axiome logique, juridique (3) ; nous n'y voyons, au point de vue

(1) Titre III, ch. I, section III, art. 7.

(2) Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. VI, p. 206, V. notre *Intr. hist.*, p. 154.

(3) L'idée que le mandat impératif ou la représentation *personnelle* des électeurs sont contraires au *principe* que le député *représente* la nation, est aujourd'hui, pouvons-nous dire, universellement admise ; il suffit de citer M. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel* p. 185 : « *Il résulte de là* (du principe que le député représente la

de la théorie juridique, qu'un pur anachronisme. La Révolution française a dégagé le *citoyen*, c'est-à-dire la *monade politique*, l'homme abstrait, l'homme au point de vue du droit public, l'homme envisagé au point de vue « des intérêts par lesquels il s'accorde avec *tous* ses coassociés (1) ». « Les intérêts par lesquels les citoyens se ressemblent sont... les seuls qui impriment au *citoyen* la qualité *représentable.* » Le *citoyen* moderne possède donc la qualité *représentable*, à la différence de l'électeur noble ou roturier, commerçant ou agriculteur, avocat ou ouvrier ; il peut être personnellement représenté, et donner un mandat impératif à son mandataire qui, au fond, n'est que le mandataire, le représentant de la Nation, de la volonté générale. Ceci peut paraître obscur ou paradoxal ; nous nous expliquons. La représentation ne peut pas être *privée* aujourd'hui ; on ne représente pas « une volonté particulière (2) »; la volonté générale n'est pas « une somme de volontés

Nation) *que le député ne saurait être considéré comme le mandataire de ses électeurs* » et Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1896, p. 106 : « Ce qu'on appelle mandat impératif des électeurs à leurs députés, serait *contraire à la notion de la représentation du peuple* et aboutirait à la transformation de la représentation du peuple dans son ensemble, en une représentation de groupes d'intérêts particuliers. »

(1) Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers État?* ch. VI, p. 206. V. notre *Intr. historique*, p. 154-155.

(2) « Le droit de l'électeur dans le gouvernement représentatif n'est pas d'avoir *sa volonté particulière* représentée à la Chambre... *une volonté particulière ne se représente pas.* Il est contraire à la notion du gouvernement représentatif que *les députés représentent aux Assemblées une somme de volontés particulières* », écrit M. Bertrand (*Bulletin de la Société de législation comparée*, mois de mars 1873) d'après le *contrat social*, croyant réfuter la représentation *personnelle* et *proportionnelle*. Question : Qui donc a jamais demandé la représentation des volontés *particulières* des électeurs ? Personne, pas même les partisans de la *représentation des intérêts* (v. les ouvrages de M. Ch. Benoist, par exemple).

particulières (1) » ; ceci est évident ; mais s'ensuit-il que la représentation ne peut pas être « personnelle », qu'on ne représente pas d'*avis publics* sur la volonté générale ? Ceci serait-il en opposition avec la *représentation* de la nation ? Nous ne le croyons pas ; nous pensons même que ces deux idées n'en font qu'une. Prenons le *citoyen* sous le gouvernement direct ; il vote sur les lois ; a-t-on jamais dit en théorie, qu'il émet son vote guidé par *ses* intérêts, sa volonté *privée*, *particulière* ? Qu'est-ce qu'on demande aux citoyens ? « Si la proposition est conforme ou non à la volonté générale, [qui est la leur] ; chacun, en donnant son suffrage, *dit son avis là-dessus* (2). » Les citoyens dans un gouvernement direct, ne sont donc que les *organes directs* (3) de la volonté générale, qui n'est pas justement « la leur (4) ». Le citoyen par son suffrage dit : il est avantageux à l'État (5) ; c'est sa *volonté publique* qu'on demande, c'est la *volonté générale qu'on interroge*, *c'est elle qui répond* (6). Voilà la *théorie* du vote du citoyen sous le gouvernement direct ; le citoyen est un organe direct,

(1) « Rousseau, en distinguant la volonté *générale* de la volonté de tous, devait faire comprendre la nécessité d'imposer aux députés l'obligation d'être les organes, non des *volontés individuelles* des commettants, mais de *la volonté générale pour le bien public.* » Ahrens, *Cours de droit naturel*, 6e éd., Leipzig, 1868, t. II, p. 407. Les députés peuvent être les représentants des *avis personnels* de leurs électeurs *sur la volonté générale* qui reste toujours, malgré le *mandat impératif*, distincte de la somme des *volontés individuelles*.

(2) *Contrat social*, L. IV, ch. II (Des suffrages).

(3) V. notre ch. II, § I.

(4) « *Il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale.* » *Contrat social*, L. II, ch. III (*Si la volonté générale peut errer*).

(5) *Contrat social*, L. IV, ch. I (*Que la volonté générale est indestructible*).

(6) *Contrat social, loc. cit.*

ou si l'on veut un représentant *direct* (1), de la nation, de l'État ; il incarne la volonté générale ; il n'agit pas comme individu, comme homme, mais bien comme citoyen ; « chaque individu peut, *comme homme*, avoir une *volonté particulière* contraire ou dissemblable à la *volonté générale qu'il a comme citoyen* (2) » ; ce n'est donc pas sa volonté *privée*, sa volonté particulière, qui est exprimée par son vote.

Passons au gouvernement direct-représentatif ; un certain nombre de citoyens, d'organes directs de l'État élisent, dans une circonscription électorale, un *mandataire* chargé d'exprimer au parlement leur *avis sur la volonté générale*, leur avis *personnel* (nous ne disons pas : *privé*, *particulier*). Ce mandataire peut être muni d'instructions obligatoires (mandat impératif). Si le citoyen n'exprime pas sa volonté *privée*, *particulière*, sous le gouvernement *direct-immédiat*, le *mandataire* d'un groupe de citoyens, *organes directs de l'État* (3), ne peut, non plus, être le représentant « d'une somme de volontés particulières ». Il *représente* les avis de ses commettants personnels, sur la volonté générale ; il est *le représentant* des *organes directs* de l'État, un *organe indirect* de celui-ci, par conséquent, ou si l'on veut, un *représentant* de l'État, de la volonté générale, car la volonté des organes directs est la volonté directe de l'État (4). Comment pourrait-on dire que le représentant

(1) V. notre ch. II, § I. Cette expression qui rendra peut-être notre pensée plus claire aux yeux du lecteur français, est, juridiquement parlant, erronée ; c'est l'*organe indirect* qui est un *représentant direct* de la nation.

(2) *Contrat social*, L. I, ch. VII (*Du souverain*).

(3) « Chaque collège particulier..... agit *au nom de la nation.* » Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 182. V. les avis de Thouret et de Barnave qui y sont cités.

(4) V. notre ch. II, § I. M. Hauriou dans ses *Leçons sur le mou-*

des « représentants » (organes) de la nation, des citoyens, ne serait pas un représentant de la nation, mais un représentant de volontés privées, particulières? Dire que la représentation personnelle et le mandat impératif sont contraires au principe que le député est un *représentant* de la nation, c'est se contredire. Le député n'est plutôt *représentant* de la nation qu'à condition de *représenter* ses électeurs, leur *volonté publique*; on ne représente l'État qu'à condition de représenter un de ses *organes directs*; si le député ne représente pas la volonté publique de ses électeurs, il n'est plus un *représentant* de la nation, il est un *organe direct* de celle-ci, dans la manifestation de sa volonté et de sa fonction législative (1).

Appliquons ces idées à la fonction exécutive de l'État dans l'espoir de devenir plus clair, étant donné que, sur ce terrain, l'entente est plus facile, comme on va le voir. Le roi dans une monarchie constitutionnelle, le titulaire ou les titulaires du pouvoir exécutif

vement social données à Toulouse en 1898 (Paris, 1899), p. 97, distingue la *souveraineté organique* et la *souveraineté représentative*, et il présente les très intéressantes observations qui suivent : « La souveraineté « représentative » réside dans les individus, ou plutôt dans les personnes, car elle s'appuie sur la solidarité représentative et celle-ci est, dans son fond, *personnelle*, puisque les hommes, en tant que semblables les uns aux autres, sont pris comme des unités..... Cette souveraineté « représentative » en tant qu'elle repose sur *des représentations idéales des hommes*, s'agence en un régime politique « représentatif », lui aussi, en ce sens que les hommes agissent par représentants. C'est le régime électoral. » Ce n'est pas « une représentation idéale des hommes » c'est une représentation personnelle des hommes un peu idéalisés, de citoyens-types, de vrais « représentants » (organes directs) de l'État. Telle est la théorie du droit public. Dire qu'il y a contradiction entre le mandat impératif et le député représentant de la nation, c'est parler *des faits* et non pas de *la théorie juridique*.

(1) V. notre ch. II, § I, sur les *organes* et les *représentants* de l'État.

dans une république, sont assurément des *organes directs* de l'État dans la fonction et la volonté exécutives ; ils sont, comme on dit en France, « des représentants » de la nation ; leur volonté publique *personnelle* (et non *privée, particulière*) est celle de l'État. Ces organes directs agissent souvent par *mandataires personnels*, auxquels ils transmettent *des ordres impératifs* ; les *fonctionnaires* représentent *directement* l'avis *personnel* de l'organe direct exécutif sur la volonté générale ; l'organe se confondant, en tant que volonté publique, avec l'État, les fonctionnaires *représentent* l'État, la nation, en même temps que la volonté publique personnelle du roi ou du Président de la République, ou des membres du pouvoir exécutif collégial (1). Nous demandons : quelle différence y a-t-il, en dehors de la nature de la fonction, entre le « commis » de l'organe exécutif et le « commis » des organes législatifs dans le gouvernement direct-représentatif ? Il n'y en a pas, à notre avis, tous deux sont des *représentants* de la nation au sens strictement juridique du mot. Du moment que le corps des citoyens votant directement les lois se compose d'*organes directs* (« représentants ») de la nation, nous ne voyons pas pourquoi la *réduction en petit* de ce corps, par l'élection des mandataires, ne se composerait pas de *représentants* de la nation. Si la loi votée par les citoyens directement n'est pas considérée comme « une somme de volontés particulières », mais bien comme l'expression de la volonté générale, pourquoi la loi votée par les *mandataires personnels* des citoyens serait-elle une somme de volontés particulières ? Dire que la représentation personnelle et le mandat impératif excluent l'idée de représentation de la nation, autant vaudrait dire que, sous

(1) V. notre ch. II, § I.

le gouvernement direct pur, les citoyens n'émettent que des avis *particuliers*, et que personne ne représente la volonté législative de l'État. Qu'on ne dise pas : ce sera le corps des citoyens, la majorité ; je réponds avec le maître en matière de gouvernement direct : une somme de volontés particulières ne peut pas former la *volonté générale*.

Le mandataire des électeurs d'une circonscription, dira-t-on, peut avoir reçu un mandat impératif contraire à la volonté nationale ; des citoyens monarchistes en France par exemple envoient un *mandataire* monarchiste ; comment ce mandataire serait-il un représentant de la nation ? La réponse est facile : les membres de la minorité dans une assemblée populaire, ou les députés de la minorité dans un parlement indépendant (organe direct de l'État), sont les représentants de la nation comme les autres, ils ont cependant un avis sur la volonté générale, qui n'est pas celui de la majorité. Si l'on considère comme organe direct, comme « représentant » de la nation, le député non mandataire, membre de la minorité, on doit aussi considérer comme représentant de la nation, le député-mandataire d'une minorité d'électeurs par rapport à l'ensemble.

Telle est la théorie de droit public qui nous paraît la vraie. Il n'y a pas d'opposition *théorique* entre le principe que le député représente la nation et la *représentation personnelle*, ou le *mandat impératif* ; ces trois idées n'en font qu'une : c'est la théorie du *député-représentant* ou *mandataire de la nation*, au lieu de la théorie du *député-organe direct* de celle-ci.

La représentation dite personnelle (avec le mandat impératif) doit être repoussée, aussi bien en soi, que comme base juridique de la représentation proportion-

nelle, non pas tant parce qu'elle est *personnelle*, elle ne l'est pas au fond, mais parce qu'elle est *représentation* ; or, entre le député et l'État ou la nation, il n'y a pas de lien de ce genre, le député n'étant qu'un organe de l'État *direct* et *indépendant* (1). L'opposition est entre la démocratie directe et la démocratie dite représentative (complexe). Il n'y a point de *représentation* personnelle, ni de *mandat* impératif, parce que les citoyens, légalement parlant, n'ont point d'avis à donner sur la volonté générale exprimée par la loi ; cet avis n'appartient qu'aux députés. Les citoyens ne sont pas des législateurs *légiférant* par mandataires ; ils sont des électeurs *élisant* des législateurs.

Barère, lors de la mémorable discussion sur le mandat impératif à l'Assemblée Constituante, dans la séance du 7 juillet 1789 (2), développa admirablement le caractère de la « représentation » sous le gouvernement « représentatif » pur ; il distingua nettement les fonctions du législateur de celles du citoyen-électeur, et il combattit tout naturellement le mandat impératif, non sans tomber dans la confusion de la représentation *privée* ou *particulière* avec la représentation dite « personnelle », confusion excusable en 1789, à la fin de l'ancien régime : « Je distingue, disait-il (3), le cas où un particulier donne des pouvoirs à un autre particulier sur les objets qui l'intéressent, de celui où les assemblées élémentaires donnent à des députés des pouvoirs qui doivent être exercés dans une assemblée générale. *Dans le premier cas, c'est le commettant qui est le législateur*,

(1) V. l'article cité de M. Seidler, *Ueber den Gegensatz des imperativen und freien Mandates* (*Zetschrift für das Privat und öff. Recht*, v. XXIV (1897), première livraison).

(2) V. *Moniteur universel* du 6-8 juillet 1789.

(3) *Loc. cit.*, séance du 7 juillet 1789.

parce qu'il ne s'agit dans son mandat que de son intérêt personnel, il a le droit de soumettre à sa volonté celle de son mandataire. *Dans le second cas, ce sont des particuliers non législateurs qui donnent à leurs députés le pouvoir d'être membres d'une assemblée législative et d'y opiner comme leurs commettants... La puissance législative ne commence qu'au moment où l'assemblée générale des représentants est formée.* S'il en était autrement il aurait suffi aux divers bailliages, aux différents ordres composant les sénéchaussées, d'envoyer des opinions écrites, et de former un assemblage d'opinions mécaniques, d'après des cahiers bizarres et souvent contradictoires. »

La distinction nécessaire entre la fonction du citoyen-électeur et celle du député-législateur aboutit à l'exclusion de la représentation personnelle et du mandat impératif (1) ; il n'en reste pas moins vrai, contrairement à ce que pensait Barère, que la représentation dite *personnelle* n'est pas, au moins en théorie, une représentation *privée* ou *particulière* (2) ; en fait, elle peut dégé-

(1) Seidler, *loc. cit.*, Salandra, *Rappresentanza personale* apud *Archivio giuridico*, t. XV. Cet auteur va jusqu'à dire : « La dottrina della delegazione personale del potere politico e il più completo arrovesciamento. »

(2) C'est de cette confusion qu'est résulté le pseudo-axiome du droit public : « Il ne peut pas y avoir de représentation personnelle ou de mandat impératif parce que le député représente la nation. » Cette confusion est très fréquente. V. Salandra, *loc. cit.* (cet auteur, cependant, reconnaît qu'on peut concevoir aussi la représentation personnelle comme un succédané du gouv. direct). Bluntschli, *Repräsentativverfassung*, article de son *Staatswörterbuch*, Leipzig, 1876 éd. Löning), Paulsen, *System der Ethik mit einem Umriss der Staats und Gesellschaftslehre*, 2e éd. (Berlin, 1891), p. 878 : « Le député n'est point dans l'État moderne représentant (Vertreter) de droits ou d'intérêts personnels ou de corps (ständischer oder kommunaler), mais *un organe politique du peuple* (*politisches Organ des Volks*). » L'opposition de l'*Organe* au *représentant* est plus générale ; le re-

nérer ; le citoyen, dont « l'intérêt particulier peut lui parler tout autrement que l'intérêt commun (1), » au lieu de donner par mandataire son avis sur la volonté générale, au lieu de dire par son suffrage : *il est avantageux à l'État*, dit : *il est avantageux à tel homme ou à tel parti*, *que tel ou tel avis passe* (2). La représentation devient alors une véritable représentation *privée*, *de volontés particulières* ; le mandat impératif ainsi entendu est évidemment contraire au principe que le député représente *la nation*. Qu'on remarque bien, pourtant, que ce danger est général ; tous les organes directs de l'État peuvent rejeter leur *volonté publique* et ne faire valoir que leur *volonté particulière* ; le député, libre et indépendant, lui aussi, peut ne considérer que ses intérêts particuliers ou ceux de ses *électeurs*, ce qui n'empêche pas qu'en droit il soit toujours un organe direct de l'État.

En résumé, il peut y avoir une opposition *de fait* entre le principe que le député représente la nation, et la représentation personnelle et le mandat impératif ; mais d'opposition juridique, d'opposition *de droit*, il n'y

présentant *personnel* n'est point forcément un représentant *particulier*. La confusion en question est plus visible chez M. Meyr, art. *Abgeordneter* du *Staatslexikon* (*Herausgegeben im Auftrage der Görresgesellschaft zur Pflege der Wissenschaft im katholischen Deutschland* durch Dr A. Bruder). M. Preuss (*Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin, 1889, p. 217) voit dans l'article 29 de la constitution de l'Empire allemand du 16 avril 1871 (« *Les membres du Reichstag représentent le peuple tout entier, et ne sont liés par aucun mandat ni instruction* ») la consécration du principe juridique d'après lequel le parlement est un organe « de la multitude organisée en unité » et ne se compose pas de représentants d'une multitude d'*individus*, de représentants *personnels*, comme c'était autrefois le cas pour les assemblées. Cet article exclut évidemment la représentation *privée particulière*, mais, au moins le premier membre de phrase, n'exclut nullement la représentation dite personnelle.

(1) *Contrat social*, L. I, ch. VII.

(2) *Contrat social*, L. IV, ch. I.

en a pas. Mais comme il n'existe pas de « peuple de dieux », la représentation personnelle et le mandat impératif, inconciliables presque toujours (*en fait*, bien entendu) avec la représentation de la nation et de l'intérêt général, doivent être repoussés au nom de la science politique. Il est probable, en effet, que les intérêts de la nation, le bien public, seront mieux servis par des députés indépendants, que par des citoyens votant directement les lois, ou par des mandataires à instructions obligatoires. C'est ce que Madison montrait dans le fédéraliste (1).

La *représentation personnelle*, invoquée comme base de la représentation proportionnelle, doit être repoussée, *au nom du droit public*, parce que le député sous le gouvernement « représentatif » pur, n'est pas un *représentant*, il ne *représente* personne, il est un *organe direct* de la nation ; *au nom de la science politique*, parce qu'elle risque de dégénérer en *représentation privée, particulière*, ce qui la rend *dangereuse*.

§ III.

Le Parlement miroir ou carte réduite du pays.

Presque tous les proportionnalistes fondent la repré-

(1) « The effect of the first difference (*République* : *gouv. représentatif*, délégation du gouvernement à une assemblée élective ; *Démocratie* : *gouvernement direct* par les citoyens) is, to refine and enlarge the public views, by passing them through the medium of a Chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country, and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations. Under such a regulation, it may well happen that the public voice, pronounced by the representatives of the people, will be more consonant to the public good than if pronounced by the people themselves, convened for the purpose. » *The Federalist*, n° X (Madison), p. 57.

sentation proportionnelle sur ce prétendu principe du gouvernement représentatif, que la Chambre doit être l'image fidèle, la réduction en petit du corps électoral. Depuis Mirabeau qui compare les assemblées à « une carte réduite » du pays (1), et Sieyès qui dit : « Le corps représentant est toujours, pour ce qu'il a à faire, à la place de la nation elle-même ; son influence doit conserver la même *nature*, les mêmes *proportions* et les mêmes règles » (2), tous les proportionnalistes reprennent les mêmes comparaisons. Prévost-Paradol regarde comme « l'idéal du gouvernement représentatif », un parlement qui serait « le miroir de la nation » (3). Lorimer, en Angleterre, considère le parlement comme devant « photographier » la nation (4). Ces comparai-

(1) Discours du 30 janvier 1789. V. notre *Intr. hist.*, p. 159, note 3.

(2) *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. V, p. 176, éd. c. Sieyès ne conçoit que le gouvernement direct représentatif : « Les associés sont trop nombreux et répandus sur une surface trop étendue, pour exercer facilement eux-mêmes leur volonté commune. Que font-ils ? Ils en détachent tout ce qui est nécessaire, pour veiller et pourvoir aux soins publics ; et cette portion de volonté nationale et par conséquent de pouvoir, *ils en confient l'exercice à quelques-uns d'entre eux*. Nous voici à la troisième époque, c'est-à-dire à celle *d'un gouvernement exercé par procuration*... ce n'est plus la volonté commune *réelle* qui agit, c'est une volonté commune *représentative*... la volonté commune n'est là qu'*en commission*. » *Qu'est-ce que le Tiers État ?* ch. V, p. 156-157. V. aussi son discours du 2 thermidor an III apud *Moniteur universel* du 7 therm. an III.

(3) *La France nouvelle*, 3e éd., Paris, 1868, p. 71.

(4) *Constitutionalism of the future, or Parliament the mirror of the nation*, Edimbourg, 1865. Sur le système de vote plural de Lorimer, V. notre appendice III. « Dans le système représentatif, font les affaires de tous quelques-uns,... et dont la réunion reproduit en petit la véritable image du peuple tout entier », écrit M. Naville, *La question électorale en Europe et en Amérique*, 2e éd., 1871, p. IX ; M. Maurice Vernès, *Des principes de la réprés. proportionnelle* (*la rép. prop. ét. de lég. et st. comp.*, Paris, 1888, p. 5) parle aussi de l'« image réduite ». Comp. Furet, apud *Journal des économistes*, juin 1869 (image fidèle); duc d'Ayen apud *Revue des Deux-Mondes*, 1er juillet 1863 (« Le but

sons sont considérées par la plupart des proportionnalistes comme de véritables dogmes du droit public. M. Maurice Vernès, après avoir rapporté la comparaison de Mirabeau, ajoute : « Ce principe s'impose à tous par son caractère même d'évidence et l'on n'imaginera pas que personne puisse être tenté de s'élever contre lui (1). » Qu'il nous soit permis de tenter une pareille critique au nom des principes du gouvernement représentatif pur (2). « S'il était possible de réunir sur une place assez grande tous les électeurs d'un pays, écrit un

de l'élection est de donner... l'image fidèle du pays résumé dans une assemblée. Les Chambres représentatives sont un miroir qui est utile en raison de l'exactitude de l'image qu'il reproduit. ») Lacombe, *Le vote libre*, apud *Revue de métaphysique et de morale*, novembre 1898, p. 777 (La loi devrait même être faite de telle manière que, chaque fois, il sortit des élections une Chambre reproduisant le pays politique, *avec la dernière fidélité*, — de même que l'image exacte d'une personne sort d'un bon *appareil photographique*) ; Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden* (1893), p. 41 (comparaison à une carte géographique) ; Cassel, *Volksrepräsentation*, *loc. cit.* (*idem*) ; Bluntschli, *Le droit public général*, tr. fr., p. 41 (image réduite) et p. 43 ; Brunialti, *Il Diritto costituzionale e la Politica* (vol. VII, 2e série de la *biblioteca di scienze politiche e amministrative*), 1896, p. 612 (t. I) (Il parlemento deve essere immagine verace dei sentimenti, delle idee, delle tendenze, delle passioni che agitano il paese) ; de Kiriaki, *Della Riforma elettorale* Roma, 1879, p. 300 (Il consiglio perche sia veramente l'immagine degli elettori...). On lit enfin dans une lettre de M. J. Berthoud adressée au *Journal de Genève* du 27 juillet 1892 : « *Personne en Suisse n'oserait prétendre* qu'une Assemblée représentative ne doit pas être l'*image aussi exacte que possible* du corps électoral qu'elle représente ». Le professeur Saripolos écrit également : « La Chambre (Ἡ *βουλὴ*) doit être le miroir de la nation (*τὸ κάτοπτρον τοῦ Ἔθνους*). » Πραγ. Συντ. δικαίου, t. II, 2e éd., p. 200. Comp. Ankelakis, art. cité, apud Παρνασσὸς, t. II (1878).

(1) *La repr. proportionnelle* (*Études de st.*, etc.), p. 5.

(2) M. Bernatzik dans son article, *Das system der Proportionalwahl* (apud *Jahrbuch* de Schmoller, 1893, p. 35) signale l'intransigeance des proportionnalistes et leur parti pris, à propos de l'étude de M. Vernès.

proportionnaliste (1), de leur soumettre le projet de loi élaboré et de recueillir sur ce projet l'opinion des divers groupes composant l'assemblée, une telle méthode renouvelée de l'agora athénienne, du township américain et de la Landsgemeinde suisse, *serait certainement la meilleure. Par malheur, elle est inapplicable à un grand pays.* Mais si l'on trouvait un mode d'élection qui donnât *la photographie, la réduction exacte* du corps électoral, ce mode d'élection ne serait-il pas le plus conforme à la justice? ...Un parlement ainsi constitué serait la forme la plus vraie et la plus équitable du gouvernement représentatif. » On pourrait alors dire, avec plus de raison que maintenant : « Du système représentatif, nous avons *le mot* et l'idée, mais *la chose* nous fait défaut » (2). Un pareil gouvernement ne serait que le gouvernement direct, au sens juridique et scientifique du mot.

M. Rieker, dans une étude sur *la nature juridique de la représentation moderne du peuple* (3), développe une conception de la « représentation » qui, somme toute, ne diffère de celle qui est chère aux proportionnalistes, que par les termes employés et l'esprit qui anime son auteur. Le corps « représentatif » ne représente pas le peuple, au sens juridique du mot; le peuple n'est pas une personne juridique (4) ; le seul lien qui existe entre

(1) L. Donnat, *Lois et mœurs républicaines*, p. 371.

(2) M. Naville, *La question élect. en Europe et en Amér.*, 2e éd., p. XIII. L'éminent philosophe suisse émet cette opinion en critiquant le procédé majoritaire actuel; il nous semblerait cependant, que l'« image réduite » détruirait l'idée même du gouvernement représentatif.

(3) *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, Leipzig, 1893. Cette brochure est le développement de la leçon inaugurale du cours de droit public professé par M. Rieker à l'Université de Leipzig (1893).

(4) « Ist die Gesammtheit der Unterthanen eines Monarchen keine juristiche Person. » *Op. cit.*, p. 51.

le corps « représentatif » et le peuple, l'ensemble des sujets, est la « circonstance » que les représentants du peuple font eux-mêmes partie des « sujets » ; ils sont nommés non seulement *par* les sujets, mais aussi *parmi* eux (1). « Le corps représentatif, d'après M. Rieker (2), est le peuple, l'ensemble, le total des sujets mêmes. En réalité ce n'est, à proprement parler, qu'une fort petite partie du nombre total des sujets, mais le législateur commande de considérer ce petit groupe comme la totalité des sujets, et de voir, dans sa voix, la voix du peuple. » Le corps représentatif, au moins dans les États monarchiques allemands, « est un collège formé d'une façon particulière, de sujets, qui, en vertu d'une *fiction juridique*, sont le peuple tout entier, la totalité des sujets (3). »

(1) *Op. cit.*, p. 52. M. Rieker repousse le *mandat* (Stellvertretung oder Mandat), p. 47, parce que le peuple n'est pas un sujet du droit (Rechtssubjekt), et qu'aucun des principes juridiques du *mandat* ne s'applique ici (révocation, dépendance du mandataire vis-à-vis du mandant, etc.). *Op. cit.*, p. 48.

(2) M. Orlando (*Rev. du droit public*, t. III, p. 14), ou son traducteur, donne une traduction inexacte de ce passage de Rieker qui résume sa théorie. Voici le passage de Rieker : « *Die Volksvertretung* ist das Volk, d. h. die Gesammtheit der Unterthanen selbst. *Zwar ist es* (et non : « *un collège électoral* ») eigentlich nur ein winziger Bruchteil der Gesammtzahl der *Unterthanen*,aber der Gesetzgeber befiehlt,dieses kleine Hæuflein *für die Gesammtheit der Unterthanen zu halten* (et non : « comme le *représentant..* »), in seiner Stimme die Stimme des Volkes zu erblicken. » *Op. cit.*, p. 53.

(3) « Die Volksvertretung ist ein auf besondere Weise aus den Unterthanen gebildetes Kollegium, das *kraft gesetzlicher Fiktion* das ganze Volk, die Gesammtheit der Unterthanen ist. » *Op. cit.*, p. 53. M. Kirchenheim (article *Wahlen* du *Wörterbuch der deutschen Verwaltungsrechts* de Stengel, t. II, 1890), écrit également : « Durch eine Fiktion gilt der Wille der Volksvertretung als Volkswille. » Zœpfel déjà dans ses *Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts*, 5e éd. (1863), t. II, p. 254, considérait l'assemblée des ordres (dieStändeversammlung), en vertu d'une *fiction juridique* (*kraft einer Rechtsfik-*

M. Rieker, par sa théorie sur l'assemblée législative, remplaçant, grâce à une fiction légale, la totalité des sujets, n'est pas bien éloigné de la conception des proportionnalistes sur le parlement-miroir ou carte réduite du pays, et le gouvernement direct-représentatif; M. Rieker, comme les démocrates radicaux, ne considère point le parlement comme un *organe* de l'État (1). La même théorie du mandat ou du parlement-réduction en petit du corps électoral, aboutit, comme la *fiction* du contrat social chez Hobbes et chez Rousseau, à l'absolutisme monarchique dans l'étude de M. Rieker, ou bien au gouvernement direct-représentatif des proportionnalistes ultra-démocrates, tant il est vrai que « les extrêmes se touchent (2). » Nous avons déjà observé que les fictions en droit public ont toujours été le plus grand ennemi de la liberté ; nous disons ici qu'elles sont, en outre, de purs enfantillages ; elles ne font nullement avancer le problème qu'il s'agit de résoudre ; après avoir établi la fiction, il faut déterminer la réalité (3) ; la science ne cherche que ce qui est, le réel, et jamais

tion) comme la totalité des sujets, de sorte que ses décisions fussent considérées comme l'opinion de tous les sujets. Zœpfel, cependant, considérait l'assemblée comme « une vraie représentation de tout le peuple ». *Op. cit.*, t. II, p. 254.

(1) *Op. cit.*, p. 40 et 45. V. notre ch. II. Le député n'est point « Volksvertreter d.h. Vertreter des gesammten Volkes, sondern Vertreter einzelner bestimmter Interessen und Elemente des Volkes ». *Op. cit.*, p. 57. M. Rieker est partisan de la représentation des *intérêts particuliers* des sujets. Le parlement doit être « le miroir » de l'organisation sociale (*loc. cit.*). On voit par là que M. Rieker, malgré le titre de son étude, construit plutôt une doctrine de l'ancienne représentation que « der modernen Volksvertretung ».

(2) Orlando, *Du fondement juridique de la représentation politique*, apud *R. D. P.*, t. III (1895), p. 15.

(3) Orlando, *loc. cit.* V. les développements de M. Mestre, *Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale*, Paris, 1899, p. 15 et p. 157 et s.

le fictif. Disons donc, avec M. Meyer (1), que la doctrine de M. Rieker sur la fiction n'a « aucune valeur en droit public », et que, au moins, l'ancienne conception du parlement, représentant la nation, était plus claire et meilleure.

Toutes ces théories doivent être repoussées à notre avis. Le parlement n'est pas « la réduction en petit du pays électoral, c'est une autorité autonome, c'est le pouvoir et c'est la souveraineté légale (2) » ; il est en un mot un organe direct de l'État. Décider autrement, c'est confondre deux formes distinctes de gouvernement, et aboutir par là au mandat politique, au mandat impératif (3). Si, en effet, le parlement n'est que « le miroir » ou la « photographie » du pays, et si les différents *partis politiques* doivent s'y refléter « avec la dernière fidélité », chaque changement dans l'opinion des électeurs doit produire une nouvelle « photographie ». Peut-on raisonnablement supposer par une fiction, comme le faisait Mirabeau (4), que c'est l'objet qui reflète l'appareil et non pas celui-ci qui reproduit les changements de celui-là ? Si le parlement n'était qu' « un cliché mécanique des masses électorales », d'après la juste obser-

(1) « ... so ist das eine Charakterisierung welche staatsrechtlich *gar keinen Werth* hat. » *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes,* 4e éd. (Leipzig, 1895), p. 258, note.

(2) Saleilles, *La représentation proportionnelle* apud *Revue du droit public*, numéro de mars-avril 1898, p. 227.

(3) M. Rieker repousse expressément tout mandat politique (*op. cit.*, p. 48 et 52), mais sa théorie de la « fiction » et surtout de la représentation d'*intérêts particuliers* (*ib.*, p. 54 et s.) y mène directement.

(4) « Les députés *supposent* que la section dont ils sont les représentants aurait elle-même changé de principes, d'après l'examen qui a déterminé leur opinion. » *Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de la Mark, 47e note pour la Cour*, t. II (éd. Bacourt citée), p. 466. A ce prix-là l'assemblée ne serait plus une « carte réduite », mais bien une carte imaginaire du pays.

vation de M. Rosin (1), il devrait suivre toujours leur évolution ; or le gouvernement représentatif repose sur une idée toute différente ; c'est une sélection des meilleurs en vue de s'occuper librement et d'une façon indépendante, du bien général. Si le parlement était réduit à n'être plus qu'*une assemblée de photographes*, pourrait-on jamais reprocher aux députés d'être des « courtisans de l'opinion (2) » ? Un bon photographe ne doit-il pas reproduire fidèlement les traits de la personne à photographier? Un bon député ne serait-il pas celui qui voterait « toujours les regards tournés vers les électeurs », pour « refléter » fidèlement leurs sentiments ? Ne voit-on pas que le député *devrait* toujours, avant d'exprimer son vote, prendre de nouvelles « photographies » ou « épreuves » de son parti (3) ? Il y aurait, d'après M. Bernatzik, un véritable *Abberufungsrecht* au profit des partis politiques ou de leurs comités, qui imposeraient aux députés leur volonté. Frère-Orban, en Belgique, a raison de critiquer ces conceptions et leurs conséquences forcées (4), mais il va trop loin

(1) « *Ein mechanischer Abklatsch der Wählermassen.* » Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 34.

(2) « *La pire espèce de députés* dans les assemblées parlementaires, après celle qui vend son vote pour des places ou des titres, est cette catégorie *des courtisans de l'opinion, qui votent toujours les regards tournés vers les électeurs*, au lieu de voter sous l'inspiration de leur conscience et sous l'impression des questions ou des situations qui font le sujet des débats. » Vacherot, *La démocratie*, 2e éd., 1860, p. 336.

(3) M. Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl* apud *Jahrbuch* de Schmoller, année 1893, II, p. 35 et s., critique avec beaucoup d'esprit ces comparaisons malencontreuses.

(4) Toutes les fois qu'une question importante se présente devant le parlement, « il sera indispensable de recommencer à faire fonctionner le système, et il y aura lieu à de nouvelles élections générales. Si on le nie, c'est que l'idée n'est pas juste, car elle ne peut être vraie dans un cas et fausse dans l'autre. Si on l'admet, la disso-

lorsqu'il dit : « Il est de toute évidence que c'est le résultat inévitable et forcé du principe que l'on déclare seul juste, que les minorités doivent être représentées(1) ». L'*élection* proportionnelle, comme nous le verrons, n'implique nullement ces conséquences inadmissibles sous un gouvernement représentatif (2). Cette forme de gouvernement est en théorie une véritable sélection des meilleurs ; or si le parlement devait reproduire fidèlement le corps électoral, s'il devait être « l'image vraie des sentiments, des idées, des tendances, *des passions qui agitent le pays* », comme disent les proportionnalistes (3), on ne saurait atteindre le véritable but du gouvernement représentatif, qui n'est pas un succédané du gouvernement direct, mais bien une forme *supérieure* de gouvernement. Il ne faut pas que le parlement « reflète » le pays, il faut plutôt que ce dernier reflète le parlement ; les députés ne sont pas des « photographes » de S. M. le Peuple ou la Nation, ils en sont plutôt les éducateurs. Voilà la *théorie* du gouvernement représentatif. Lorsque l'œuvre législative devient de plus en plus difficile et compliquée, et que le corps électoral baisse, par suite de son extension, en capacité, on ne saurait vraiment parler de « miroir du

lution de la Chambre devient obligatoire avant de statuer sur toute question importante, ce qui serait absurde. » Frère-Orban, *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 138.

(1) *Loc. cit.* Nous avons déjà fait remarquer dans les deux paragraphes précédents que les adversaires de la Représentation proportionnelle n'hésitent pas à mettre à sa charge toutes les erreurs juridiques de la plupart, de la totalité presque de ses partisans.

(2) V. notre ch. II.

(3) Brunialti, *Il Diritto costituzionale e la Politica*, t. I (1896), p. 612 (vol. VII, 2e série de la *Biblioteca di scienze politiche e amministrative*). Les proportionnalistes critiquent le procédé majoritaire en lui reprochant l'abaissement du niveau parlementaire ; nous ne croyons pas que le « miroir » puisse jamais être un remède.

corps électoral », ni chercher à confondre par *des fictions* ce que la réalité nous pousse à distinguer (1).

L'idée que le parlement doit représenter les différents *partis politiques* suivant leur importance numérique, que chaque parti a un *droit* à être représenté proportionnellement, est encore plus inadmissible (2). « Le problème, écrit un proportionnaliste français (3), n'est point tant celui de la représentation de la minorité que de la *représentation proportionnelle des partis et des intérêts*... Ce sont *des groupes naturels* appelés à *se concentrer* dans quelques représentants, lesquels doivent, par leur réunion, offrir l'*image réduite* des opinions diverses de leurs commettants. » On comprend, après avoir lu ces lignes, l'horreur inspirée aux théoriciens par la représentation proportionnelle.

Certains proportionnalistes considèrent la représentation proportionnelle des partis, comme devant marquer la troisième phase du gouvernement représentatif; M. Gageur reproche au procédé majoritaire actuel de méconnaître complètement « la composition et la division naturelles de la société humaine (4) ». L'ancienne société se composait d'ordres légalement reconnus ; la Révolution française ayant détruit cette organisation, des *partis politiques* se sont formés dans la société moderne (5). Il faut que les électeurs puissent se grouper

(1) V. sur ce point Salandra, *Rappres. personale* apud *Archivio giuridico*, v. XV, p. 192. Rosin, *Minoritätenvertretung*, p. 34.

(2) V. sur la représentation proportionnelle comparée à la représentation des intérêts notre appendice IV.

(3) Maurice Vernès, *Des principes de la représentation proportionnelle* dans le volume déjà cité, p. 48.

(4) *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 41.

(5) « An die Stelle *der Stände* traten die *politischen Parteien*. » Gageur, *op. cit.*, p. 43. Comp. Cassel, *Volksrepräsentation und Besteuerung*, apud *Zeitschrift für die ges. staatsw.*, 54e année, 1896, p. 611.

librement, d'après leurs affinités et leurs intérêts, en partis politiques, et qu'ils soient représentés, sans qu'un groupe d'intérêts puisse opprimer l'autre ; la représentation proportionnelle permettra aux citoyens d'obtenir cette représentation (1). « La représentation du peuple est proportionnelle, écrit M. Gageur (2), si chaque parti peut envoyer au parlement un nombre de représentants proportionnel au nombre des voix émises en sa faveur. » C'est bien une représentation de partis qui correspondent souvent à des intérêts moraux, économiques ou à des intérêts de classe (3), que M. Gageur a en vue. L'État ne « reconnaîtrait » certes pas les partis, il ne les *approuverait* pas (4), mais, au fond, la loi considérerait la représentation, comme une représentation de groupes d'intérêts, de partis politiques, à la place des anciens ordres abolis.

Cette conception de la représentation proportionnelle, envisagée comme une représentation de classes sociales ou d'intérêts groupés en partis politiques, est très fréquente chez les proportionnalistes (5). Ce n'est

(1) « Das Mittel aber, solche Möglichkeit zu schaffen, bietet das Proportionalwahlverfahren. » Gageur, *op. cit.*, p. 44.

(2) *Op. cit.*, p. 63.

(3) *Op. cit.*, p. 43.

(4) *Op. cit.*, p. 99.

(5) M. J. W. Jenks voit *the social basis of proportional representation* (article dans les *Annals of the American Academy of political and social science*, novembre 1895) dans cette considération que notre réforme va permettre la représentation des intérêts des différentes classes de la société : « Nous devons, dit cet auteur, modifier de telle façon notre organisation politique que toutes les classes sociales et industrielles obtiennent une exacte et juste représentation dans nos corps législatifs... chaque classe aura un nombre de votes proportionnel à son importance numérique. » Telle n'est point, d'après nous, la base sociale de la *représentation proportionnelle* ; c'est là de la *représentation des intérêts*. M. Hirschfeld est plus logique lorsqu'il veut qu'on divise les citoyens en « curies »

pas une raison pour qu'elle soit admise. M. Schæffle considère à bon droit comme « une erreur capitale », la confusion souvent faite entre la représentation « com-

électorales d'après leurs intérêts communs, et qu'on accorde à chacune d'elles un nombre de députés proportionnel au nombre de ses membres. *Die proportionale Berufsklassenwahl* (par Hirschfeld, Leipzig, 1885) peut seule atteindre le but que M. Jenks assigne à la *proportional representation*. M. Commons dans sa *Proportional representation* (New-York, 1896), p. 132, se fait une idée des partis et de la représentation proportionnelle analogue à celle de M. Jenks : « Et d'abord, écrit M. Commons (*op. cit.*, p. 132), la représentation proportionnelle reconnaît la nature des partis politiques modernes ; ils sont fondés non pas entièrement sur de simples divisions, mais bien sur des problèmes sociaux et économiques, dans un but national. » Les partis se substituent à l'individu dans la théorie du professeur de sociologie. « La représentation proportionnelle est fondée sur une franche reconnaissance des partis comme indispensables dans un gouvernement libre. » (*Op. cit.*, p. 134.) « It (proportional representation) will not abolisch parties, it recognizes them. » *Op. cit.*, p. 143. M. E. J. James écrit également : « *It is the right of every interest to be represented, as far as possible.* » *An early essay on proportional representation* dans les *Annals of the Amer. Acad. of pol. and social science*, numéro de mars 1896. La conception, qui fait du parti politique « ein Collectivinteresse » (Ratzenhofer), doit être écartée comme contraire au droit public et à l'État modernes. « Les partisans d'un parti », écrit M. Ratzenhofer, *Wesen und Zweck der Politik als Theil der Sociologie und Grundlage der Staatswissenschaften* (1893), t. I, p. 186, « sont les *atomes* qui par des rapports étroits et, autant que possible, par des intérêts similaires, se réunissent en *molécules* (*Interressengenossenschaften*) ;... l'*affinité* des intérêts alliés unit maintenant ces « molécules » en un *corps*, le *parti*. » Le but d'une constitution, d'après cet auteur, est de faire représenter tous les *intérêts* en face du gouvernement. « Les intérêts, qui dans l'État absolutiste ne parviennent à aucune forme *politique*, constituent dans l'État de droit (im Rechtstaate) des *partis*. » *Op. cit.*, t. I, p. 198. A la bonne heure : les *partis* modernes ne peuvent jamais être considérés comme des « Interessengenossenschaften » ; ils ne sont que des groupes *d'avis sur la volonté générale* et le *bien public* (V. Balbo dans sa *Monarchia rappresentativa*, éd. 1860, p. 345, et notre L. III, ch. II, § II). M. Anson D. Morse dans son article, *What is a party ?* de la *Political science Quarterly*, vol. XI (1896), p. 68, écrit qu'un parti politique « a pour fin immé-

plète » et organique du peuple, et la représentation proportionnelle « des partis (1) » ; celle-ci ne saurait jamais remplacer celle-là, car « organique, elle ne l'est point du tout (2) ».

diate l'avancement des intérêts et la réalisation de l'idéal non du peuple dans son ensemble, mais bien du groupe ou des groupes particuliers qu'il représente. » Cette conception du parti politique comme groupe d'intérêts est, à nos yeux, une véritable aberration ; de là cette confusion regrettable entre la représentation des intérêts et la représentation proportionnelle. Il faut séparer autant que possible ces deux réformes qui n'ont *rien* de commun, sinon d'être des remèdes proposés contre les maux causés par le système en vigueur. Malgré tout, la conception que nous combattons trouve des partisans, en M. Saleilles : « Forcément sous le couvert de certains partis *ce sont des intérêts de classes* qui se font jour ; et forcément aussi si avec la représentation proportionnelle *chaque parti a droit* à un nombre déterminé de députés, *les intérêts de classes* auront par le fait même leur représentation politique. » *La représentation proportionnelle* dans la *R. D. P.*, numéro de mai-juin 1898, p. 401 ; en M. Einhauser, *Proportionalwahl* dans la *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 54e année (1898), p. 724. Le professeur Saripolos défend la représentation proportionnelle en se plaçant au même point de vue : « Étant donné que toute société se compose de différentes classes, et que *chaque classe a des intérêts qui lui sont propres*, il faut que la Chambre, qui représente la nation, représente *toutes les classes* et par conséquent *tous les intérêts*. » Πραγ. Συντ. δικαίου, t. II (Athènes, 2e éd., 1874), p. 200. M. Bethmont à l'Assemblée nationale dans la séance du 19 juin 1874 (*Journal officiel* du 20 juin 1874) défendait ainsi notre principe : « Les minorités, c'est toujours *un intérêt*, toujours ! sous quelque forme qu'elles se produisent, les minorités ont *des intérêts*, ce peut être un intérêt religieux, etc., on l'écrase ;... Là où il y a une minorité, *il y a un droit et un intérêt*. » Il n'y a ni l'un ni l'autre au point de vue du *droit public* et de la *représentation*. V. notre ch. II.

(1) *Deutsche Kern-und Zeitfragen* ; *Neue Folge*, Berlin, 1895, p. 112 (*Zur versfassungspolitischen Kritik der Verhältnisswahl*). « Il ne faut pas confondre la représentation des minorités, disait aussi en se plaçant à un autre point de vue M. Frédéric Passy (*séances et travaux de l'Acad. des sciences mor. et politiques*, février 1896), avec la représentation des intérêts particuliers... les représentants d'un pays ne sont pas chargés de se faire les agents des intérêts locaux et professionnels. »

(2) Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 116 (ch. III, *La repré-*

Si la représentation des partis politiques envisagés comme groupes d'intérêts de classes ou d'intérêts économiques, est contraire à l'unité de l'État et n'atteint pas son but, la représentation proportionnelle des partis politiques considérés comme groupes d'*opinions*, est une chimère ; elle est contraire non seulement aux principes du gouvernement représentatif, mais aussi et surtout, à la nature des choses.

Les électeurs n'ont pas d'opinions, ou ils n'en ont que de confuses et contradictoires, comment parler dès lors d'une vraie représentation de groupes d'électeurs, de partis? M. Brunialti (1) veut qu'on fasse du parlement l'image vraie du pays, de telle sorte qu'il représente les opinions, les sentiments, les passions mêmes des électeurs que le distingué professeur avoue être « complexes et contradictoires » ; serait-ce là une image ou une caricature? Ne voit-on pas que fonder la représentation proportionnelle sur une prétendue représentation de partis ou d'opinions, ce serait faire aveu d'impuissance? « L'idée de définir, de classer les opinions électorales et de les soumettre à des combinaisons arithmétiques nous semble une des idées les plus chimériques qui aient jamais hanté l'esprit hu-

sentation proportionnelle des opinions). M. Seignobos, dans sa critique souvent trop injuste du livre de M. Benoist, ne fait qu'émettre une opinion à plusieurs reprises exprimée par M. Benoist, lorsqu'il dit : « Les essais de représentation des minorités n'ont jamais eu pour but d' « organiser le suffrage », mais au contraire d'appliquer plus équitablement le principe même de la représentation du nombre, contre lequel s'indigne l'auteur. » *Revue du droit public*, janvier-février 1898, p. 141 et s. M. Ch. Benoist n'a jamais pensé autre chose.

(1) « Il Parlamento deve essere l'immagine verace dei sentimenti, delle idee, delle tendenze, delle passioni che agitano il paese, *cosi varie, cosi complesse, spesso contradditorie.* » *Il Diritto costituzionale e la Politica*, 1896, p. 612.

main (1). » La « représentation » proportionnelle sera une « élection » proportionnelle, ou elle ne le sera pas.

Le peuple actuel, le corps des citoyens est, à proprement parler, « incapable de volition ». M. Sumner Maine y voit la plus grande difficulté que rencontre une démocratie (2). C'est *un fait*, qui tient à la nature de la multitude et à son incapacité réelle à *vouloir* pour la nation, qui explique en grande partie la nécessité d'une élite de personnes physiques qui donneront une forme précise et nette à la volonté de la nation. « Deux pouvoirs sont nécessaires à l'existence et aux fonctions du corps politique, disait Mirabeau à la Constituante en septembre 1789 (3), celui *de vouloir* et celui d'agir... chez une grande nation, ces deux pouvoirs *ne peuvent* être exercés par elle-même ; de là *la nécessité* des représentants du peuple pour l'exercice de *la faculté de vouloir ou de la puissance législative.* » Les personnes chargées de vouloir pour la nation, d'exprimer au dehors sa volonté, sont ses *organes*, et nullement les représentants des « opinions » des foules électorales ; ces dernières n'en ont pas plus en droit qu'en fait ; « une multitude aveugle qui souvent ne sait ce qu'elle veut » (4) ne saurait pas former un « parti » *représentable*, si l'on entend par là une véritable représentation juridique, un mandat ; le parlement serait, lui aussi, incapable de

(1) Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, p. 233. Comp. Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 150 : « La représentation proportionnelle n'est que la représentation proportionnelle *des opinions*. Des opinions, c'est-à-dire de ce qu'il y a de plus mobile, de plus fuyant, de plus insaisissable, de plus irréductible à un petit nombre de catégories, de ce qui peut le moins être fixé, inventorié, coté et classé. »

(2) *Essais sur le gouvernement populaire*, tr. fr., p. 129 et suiv.

(3) Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française*, t. II, p. 382.

(4) *Contrat social*, L. II, ch. VI (*De la loi*).

vouloir pour la nation ; l'État privé de véritables organes de sa volonté, disparaîtrait (1), du moins si l'on suppose un grand État chargé de fonctions difficiles et compliquées.

Les proportionnalistes « démocrates » augmenteraient, par suite de l'application de leur conception, les difficultés que rencontre le bon fonctionnement de l'État démocratique. Nul n'a mieux montré que Proudhon l'incapacité absolue du peuple à se révéler extérieurement, à vouloir : « J'admets, écrit-il (2), que le peuple existe, qu'il est souverain, qu'il s'affirme dans la conscience des masses. Mais rien jusqu'ici ne me prouve qu'il puisse faire au dehors acte de souveraineté, qu'une révélation extérieure du peuple soit possible. Car en présence de la domination des préjugés, *de la contradiction des idées et des intérêts*, des entraînements de la multitude, je demanderai toujours ce qui établit l'*authenticité* et la légitimité d'une pareille révélation ; *et c'est à quoi la démocratie ne peut répondre*. » L'expression par *mandataires* de ce qu'on appelle « les opinions des électeurs » est donc impossible ; les députés peuvent exprimer *leurs* opinions ou la volonté de l'État, mais jamais *l'absence d'opinions* de leurs électeurs. Si le parlement descend jusque-là, le gouvernement représentatif est perdu.

Considérer les députés comme représentant les partis politiques assimilés à des *personnes morales* (3),

(1) Jellinek, *System der subjektiven öff. Rechte* (1892), p. 213.

(2) Proudhon, *Solution du problème social* (*Œuvres*, Paris, 1868), p. 46 (ch. II, *La démocratie*).

(3) « Jedes politische *Interesse* bildet *politische Persönlichkeiten*, Parteien aus. » Ratzenhofer, *Wesen und Zweck der Politik*, t. I, p. 186. M. Bernatzik reproche injustement à *tous* les systèmes proportionnalistes d'ériger les partis en personnes juridiques : « Die proportionalen Systeme erheben die Parteien zu *juristischen Personen* » ;

ayant un *droit naturel* à être représentées au corps législatif de l'État, ce serait une véritable monstruosité politique et juridique ; l'électeur ne serait plus un *organe* de l'État, mais bien de son parti, qui, envisagé comme *groupe*, comme *personne morale*, élirait par ses *organes*, des représentants au parlement (1). Cette théorie, inadmissible de quelque côté qu'on la regarde, finirait par reconnaître aux différents partis de quelque importance, un « droit naturel » à être représentés ; or il serait contraire à tous les principes de reconnaître « un droit subjectif » aux partis ; « la loi doit ignorer la formation des partis ; elle ne peut pas les considérer comme des personnes morales ni les doter d'une capacité juridique (2). »

Das System der Proportionalwahl dans le *Jahrbuch* de Schmoller, année 1893, II. Comp. Orlando, *Principii di diritto costituzionale* (manuali Barbéra, IV), 3e éd. (1894), p. 101, qui dit que la représentation proportionnelle proprement dite (système suisse) part « d'une reconnaissance juridique du *parti* ». M. Posada dans son *Tratado de derecho politico*, Madrid, 1894, t. II, p. 528, dit également que ce système « part de la reconnaissance légale des partis qui forment les listes, etc. ». M. Brunialti (*Il Diritto costituzionale e la Politica*, 1896, t. I, p. 613), proteste, sans donner de raisons, contre ces appréciations de M. Bernatzik notamment. Notre théorie sur la représentation proportionnelle (v.ch.II), ne fait aucune part aux *partis*.

(1) « A la place du droit des électeurs, on a le droit du parti, dont l'électeur est un organe. » Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl*, *loc. cit.* La conception légale du *citoyen* serait remplacée par celle du *parti*, d'un groupe plus ou moins mobile et flottant. M. Séverin de la Chapelle critique ainsi le système proportionnaliste suisse : « Le groupe prime l'électeur ; le groupe se place légalement entre l'électeur et le candidat ; il n'y a pas rapport direct de la personne de l'électeur à la personne du candidat, etc. » *La représentation proportionnelle, la liste fractionnaire et les listes concurrentes entières comparées* dans la *Revue catholique des institutions et du droit*, 2e série, Xe vol. (1893), p. 251. Les partis politiques, dans le système suisse, ont, d'après M. Séverin de la Chapelle, *loc. cit.*, p. 250, « un droit collectif, réel, distinct et supérieur du droit personnel des électeurs ».

(2) Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl*, *loc. cit.* Nous ver-

La représentation proportionnelle des *partis* entraînerait le mandat impératif et la destruction de l'unité de l'État ; si ce n'est pas là une suite *juridique* de cette théorie (1), celle-ci, du moins, aurait un pareil résultat *politique* (2).

rons, cependant, que « reconnaître » les partis, et tenir compte du caractère *collectif* de l'élection, en considérant les « partis » comme des « groupes d'électeurs », ce sont deux choses distinctes. M. Bernatzik croit trouver une certaine parenté entre les idées de Fourier et la « science proportionnaliste » ; Victor Considérant aurait appliqué les idées de son maître aux questions électorales, en reconnaissant au profit des « séries » formées sous l'influence de l' « attraction », c'est-à-dire des « partis politiques », un « droit » à être représentés à l'assemblée représentative de la nation. M. Bernatzik exagère l'élément mystique qui, ceci nous paraît certain, existe chez certains proportionnalistes anciens ou modernes. V. notre conclusion à la fin de ce travail.

(1) V. notre § II *in fine* sur la représentation personnelle.

(2) « Un droit naturel des partis ou des opinions, à être représentés, n'existe point et il ne peut pas exister, si l'on ne veut pas déchirer l'État en une fédération de partis. » Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl, loc. cit.* Le Conseil fédéral (der Bundesrath) suisse déclara dans son message du 30 octobre 1883 que la représentation proportionnelle pourrait, une fois introduite et appliquée, faire disparaître « l'unité et la faculté de décision de la volonté de l'État » (« die Einheit und Entschlussfähigkeit des Staatswillens »), et entraîner une division du tout en parties (« Eine Zerreissung des Ganzen in Theile »). Ce message, dont on peut trouver le texte dans Blumer, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, t. II, 2e partie, Basel, 1887, p. 37, fut rendu d'après une consultation de M. Hilty (*Ueber die Anwendbarkeit der sog. Minoritätenvertretung bei den eidgenössischen Wahlen*, Bern, 1883). Comp. Hilty, *Einige Gedanken über die Aufgabe und die nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft* dans le *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, année 1892, p. 39, où l'auteur de l'article cité critique la représentation proportionnelle en lui reprochant la destruction de l'unité de la patrie dont la devise doit être « Seid Einig ». Comp. *loc. cit.* (*Jahrbuch*, 1892), p. 159. V. nos observations à cet égard dans notre L. I et notre L. III, ch. II. La représentation des intérêts ou des partis dans le système de M. Rieker ne saurait être considérée comme contraire à l'unité de l'État ; pour cet auteur « so repré-

La représentation des groupes ou des intérêts est fondée au moins sur la conception organique de l'État qui peut être défendue, mais la représentation juridique

sentiert der Monarch den Staatsgedanken wie kein anderer » (*op. cit.*, p. 60) ; « Le vrai représentant du peuple, dit encore cet auteur, *loc. cit.*, c'est-à-dire de *tout* le peuple et non des classes particulières et de leurs divisions, le propre organe de la volonté générale et du bien public n'est autre que le monarque. » Cette conception de Rieker est juridiquement inadmissible (conf. Meyer, *Staatsrecht*, 4e éd., p. 258, note), surtout dans une démocratie où nécessairement le parlement ne peut représenter que l'État directement ou indirectement. La conciliation de la représentation des intérêts représentés par les partis, avec l'unité de la nation, est en droit et en fait impossible, malgré les efforts que M. Gageur (*Reform des Wahlrechts*, p. 43) fait pour prouver le contraire. La doctrine de M. Jenks (*The social basis*, etc., *loc. cit.*), suivant laquelle la représentation des intérêts antagonistes et des partis opposés entraînerait des compromis favorables au « bien de l'État », peut être vraie au point de vue de la science politique (v. notre ch. III), mais le droit public ne peut connaître qu'*une* représentation, celle de l'État, et non point des partis et des *intérêts* de parti, V. Hilty, dans *Politisches Jahrbuch*, année 1894-5, p. 424. Une pareille conception, qui érige l'esprit de parti en principe électoral, est assurément « contraire à l'idée éthique de l'État ». Ahrens, *Cours de droit naturel*, t. II, p. 415 (éd. 1868). Or, en fait déjà, la représentation proportionnelle risque fort de dégénérer en « statiokratie » ; dès lors la doctrine du droit public doit au moins réagir contre cette véritable anomalie. Voici ce que nous lisons dans le *Politisches Jahrbuch* de Hilty, d'après un publiciste neuchâtelois : « La représentation proportionnelle, telle qu'elle a été introduite chez nous, érige les partis en institutions publiques... ce n'est plus le peuple comme tel qui élit, mais bien les partis qui, comme de nouveaux organes de l'État (*als neue Staatsorgane*), envoient *leurs représentants* (ihre Vertreter) au Grand Conseil » (*loc. cit.*, année 1892, p. 539). « Grâce à ceux qui nous ont dotés de la proportionnelle, écrit *le Génevois* du 5 novembre 1898, nous avons maintenant des groupes distincts et des députés à responsabilité limitée qui ne dépendent que de l'opinion de leur groupe et non de celle du pays. C'est pourtant là un des principaux méfaits de cette innovation que nous avons toujours détestée. Les élections ne se font plus sur l'idée nationale... qu'aurez-vous à objecter, ce sont *leurs* affaires, qui ne vous regardent pas plus que nous » ; à ces réflexions du journal radical, l'organe de

proportionnelle des *partis* serait une véritable aberration. Ce serait, suivant le mot de M. Bernatzik, une forme d'État complètement nouvelle, qu'on pourrait appeler « Statiokratie » (1), fondée sur la souveraineté des factions et des partis.

La représentation proportionnelle, sainement entendue, suppose que les électeurs, *tous* les électeurs, ne sont que des organes de l'État et non d'un parti, chargés d'une fonction spéciale, *le choix libre* des députés ; ces derniers aussi sont *organes* de l'État, ils ne représentent pas les « droits », et encore moins les « intérêts », des partis.

La représentation proportionnelle *des partis*, grâce aux compensations électorales (2), existe à peu près aujourd'hui ; il est dès lors inutile, à ce point de vue, de réclamer la *représentation proportionnelle* de tous les partis importants dans le pays. L'importance de notre réforme est bien plus considérable, et elle est ailleurs ; nous demandons l'*élection libre* des organes de l'État par *tous* les électeurs, de telle sorte que *chaque citoyen* puisse se dire gouvernant et gouverné ; voilà ce qui n'existe nullement aujourd'hui ; voilà ce qui est juridiquement et politiquement indispensable dans une démocratie.

Nous essayerons de montrer que l'élection proportionnelle ne change nullement les principes classiques du gouvernement dit représentatif, et qu'elle n'im-

M. Favon, à propos de l'affaire du député socialiste Sigg, on peut opposer la défense de la « proportionnelle » dans le *Journal de Genève*, organe démocratique (conservateur), du 4 novembre 1898, 1re éd. — V. aussi notre L. IV, sect. II, ch. II, § II.

(1) *Das System der Proportionalwahl, loc. cit.*; στάσις en grec veut dire : faction, et κράτος : pouvoir, force, etc.

(2) V. notre t. 1, L. I, p. 374 et s. Une minorité battue dans une circonscription peut être victorieuse dans une autre.

plique en aucune façon, un « droit » pour les électeurs ou les partis à être « représentés » au parlement; elle ne porte des modifications qu'aux *procédés et modes électoraux* (1), sans toucher nullement aux principes et à la nature du gouvernement représentatif dans une démocratie ; elle fait une application exacte et stricte des principes de cette forme d'État qui sont supérieurs à la forme de son gouvernement qui reste intacte.

Au droit de représentation personnelle et proportionnelle des électeurs ou des partis sous le gouvernement direct-représentatif, nous opposons la fonction de l'élection collective et proportionnelle, sous la démocratie « représentative » pure.

(1) Korkunow, Professor der Petersburger Universität, *Proportionale Wahlen*, analyse par Wladimir von Rennenkampf (extrait du *Jahrbuch der internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre zu Berlin*).

CHAPITRE II

Le fondement juridique de l'élection proportionnelle dans la démocratie dite représentative.

Après avoir écarté toutes les doctrines invoquées pour servir de base juridique à notre réforme, comme incompatibles avec le gouvernement dit représentatif, nous devons exposer d'abord la théorie générale des organes et des représentants de l'État, puis les rapports, ou plutôt l'absence de rapports juridiques entre l'organe législatif et l'organe électoral. Nous terminerons par l'exposé de la base de droit public que nous donnons à la représentation proportionnelle dans une démocratie.

§ I.

Les organes directs et les représentants de l'État (a).

L'État est le peuple organisé (1), la personnification juridique de la nation (2). C'est l'État envisagé comme

(1) « Der Staat ist das organisirte Volk », Gierke, *Genossenschaftsrecht*, t. I, p. 830 ; il forme « eine Gesammtpersönlichkeit », *ibid.*

(2) « L'État est la personnification juridique d'une nation. » Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 1, et Orlando, *Du fondement juridique de la représentation politique* dans la *Revue du droit public*, t. III (1895), p. 20.

(a) Bibliographie: Gierke, *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Berlin, 1887, *Genossenschaftsrecht*, 3 vol. *Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft* dans le *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft,* 1883, p. 1097-1195 ; Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg, 1892, *Gesetz und Verordnung*; *staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage,* Freiburg, 1887 ; Laband,

personne morale du droit public qui est le seul et unique titulaire de la souveraineté ; celle-ci n'est que la manifestation externe de la vie juridique de l'État ; elle est par conséquent indépendante de la forme de ce der-

Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 3e éd., Freiburg, 1895, t. I ; G. Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, 4e éd., 1895 ; Gareis, *Allgemeines Staatsrecht* (collection Marquardsen : *Handbuch des öffentlichen Rechts*), Freiburg, 1883 ; Hænel, *Deutsches Staatsrecht*, t. I, *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, 1888 ; Gerber, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, 3e éd., Leipzig, 1880, *Ueber öffentliche Rechte*, Tübingen, 1852 ; Seydel, *Staatsrecht des Kœnigreichs Bayern* (collection Marquardsen, III, I, I) ; Schulze, *Das preussische Staatsrecht*, 2e éd., 1888; Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1896 ; Kirchenheim, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts* ; Preuss, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin, 1889 ; Paulsen, *System der Ethik mit einem Umriss der Staats-und Gesellschaftslehre*, 2e éd., Berlin, 1891 ; Rieker, *Die rechtliche Natür der modernen Volksvertretung*, Leipzig, 1893 ; Seidler, *Ueber den Gegensatz des imperativen und freien Mandates der Volksvertreter* dans la *Zeitschrift für das Privat-und öffentliche Recht der Gegenwart*, XXIV (1897) ; Rosin, dans *Jahrbuch* de Schmoller, année 1884, p. 951 et s. (analyses des ouvrages de Laband, Gareis, etc.) ; Lingg, *Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre*, Wien, 1890 ; Meyr, *Abgeordneter* dans le *Staatslexikon*, éd. Bruder ; Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl* dans le *Jahrbuch* de Schmoller, année 1893, etc. etc. etc. Comme ouvrages français sur les théories exposées dans ce paragraphe on peut consulter Hauriou, *Précis de droit administratif*, 3e éd., 1897, p. 328-329, *De la personnalité comme élément de la réalité sociale* dans la *Revue générale du droit de la législation et de la jurisprudence*, mars-avril 1898 ; Michoud, *De la responsabilité de l'État à raison des fautes de ses agents*, extrait de la *Revue du droit public*, 1895 ; H. Capitant, *Introduction à l'étude du droit civil*, Paris, 1898 ; Mestre, *Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale*, Paris, 1899. V. aussi Orlando, *Du fondement juridique de la représentation politique* dans la *Revue du droit public*, t. III, p. 1 et s., et *Principii di diritto costituzionale*, 3e éd., Firenze, 1894 ; Morelli, *La funzione legislativa*, Bologna, 1893; Hostos, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Santo-Domingo, 1887 ; Posada, *Tratado de derecho politico*, t. I, Madrid, 1893, *el deber del sufragio y el voto obligatorio* dans la *Revista general de Legislacion y jurisprudencia*, t. 88 (1896) ; Giner de los Rios, *El estado de la Persona social*, même revue, t. 89, et *Estudios y fragmentos sobre la Teoria de la persona social*, Madrid, 1899 ; J. Sanchez-Diezma, *El principio de*

nier (1). L'État est le « sujet commun » de la souveraineté ; le sujet propre, auquel la souveraineté « se communique », varie suivant les pays et les formes d'État (2); dans la démocratie, c'est le corps des citoyens ; ces derniers dans leur ensemble forment le peuple souverain, le dépositaire de la souveraineté. Le peuple peut exprimer directement la volonté de l'État, ou nommer, d'une façon plus ou moins directe, *tous* les organes et tous les représentants de l'État. Voilà pourquoi le corps des citoyens dans une démocratie est le *subjectum proprium* de la souveraineté (3) ; il est l'organe souverain

representacion, Revista general de legislacion y jurisprudencia, t. 89, p. 5 et s. ; enfin Aravantinos, Ἑλληνικὸν Συνταγματικὸν δίκαιον, t. I (Athènes, 1898), p. 185 et s. (§ 4 des organes de l'État).

(1) Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, 3e éd. (1894), p. 46 et s. Sur la souveraineté de l'État, v. notre ch. I, § I et *intr. hist.*, s. II, ch. III.

(2) « La souveraineté *in abstracto* est attachée à l'Estat... la souveraineté, selon la diversité des Estats, se communique aux divers possesseurs d'iceux, à sçavoir en la démocratie à tout le peuple. » Loyseau, *Traité des seigneuries*, ch. II, 7. « Subjectum commune summæ potestatis esto civitas... subjectum proprium est persona una, pluresque pro cujusque gentis legibus ac moribus. » Grotius, *De jure Belli ac Pacis*, L. I, c. III, § VII, n° 3. « Comme le corps de l'État est le sujet commun de la souveraineté ; elle a aussi un sujet propre... qui est ou une seule personne, ou une assemblée composée tantôt d'un petit nombre de gens, tantôt de tous les citoyens en général. » Puffendorf, *Droit de la nature et des gens* (trad. Barbeyrac), L. VII, c. V, § I.

(3) Les démocraties représentatives modernes partent du principe « que le peuple est porteur de la souveraineté (*Träger der Staatsgewalt*), alors que le président, les assemblées parlementaires apparaissent comme des organes de l'État. » Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, 4e éd. (1895), p. 14. M. Gierke voit la différence entre la démocratie directe et la démocratie, aussi bien que la monarchie, représentatives, dans cette idée que l'ensemble des citoyens est souverain dans le premier cas, tandis qu'il n'est qu'un organe de l'État dans le second : « Das die Gesammtheit nur Organ, nicht Souverän des Staates ist, das ist der Unterschied der repräsentativen Republik so gut wie der repräsentativen Monarchie von der

de l'État car, bien que les autres organes ne soient pas soumis à sa volonté, il peut les changer à des intervalles plus ou moins rapprochés. Il a, au moins indirectement, « le dernier ressort », ce qui caractérise, d'après Bodin, le souverain.

L'État est une personne juridique ayant une volonté *réelle* ; il est une unité idéale, immatérielle, mais ayant une existence réelle, distincte de celle des personnes et des générations actuelles ; il a une volonté *réelle*, distincte de celle des associés (1). Pour que cette « volonté

unmittelbaren Demokratie. » *Genossenschaftsrecht*, t. I, p. 829, note 15. L'éminent professeur de Berlin reconnaît, cependant, ce qui nous paraît contredire sa première affirmation, dans une autre étude, que, dans la république moderne « ist das souveräne Organ eine Gesammtheit », que le corps des citoyens est un véritable organe *souverain* élisant des « repräsentativer Organe », qui « exercent réellement en son nom les droits suprêmes de l'Etat ». *Labands Staatsrecht-und die deutsche Rechtswissenschaft* von Dr Otto Gierke dans *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft*, année 1883 (p. 1097-1195), p. 1145. La différence faite par Gierke entre la démocratie directe et la démocratie représentative nous paraît inexacte ; le corps des citoyens dans une démocratie est *toujours* le *Träger der Staatsgewalt* ; il ne se confond jamais avec le souverain qui est l'État. Le corps électoral dans la démocratie représentative d'autre part est plus qu'un simple organe direct de l'État ; il est, comme M. Gierke lui-même le reconnaît ailleurs, un « organe central » ou « souverain ». Sur le peuple organe de l'État dans la démocratie directe, V. Gareis, *Allgemeines Staatsrecht*, p.29, note (v. aussi Rousseau, *Contrat social*, passim (v. *supra* ch. I, § II) sur la fonction du citoyen-législateur) et Meyer, *Lehrbuch des deut. Staatsrechtes*, 4e éd., p. 13. Cet auteur dit que l'exercice des droits de souveraineté de l'État peut appartenir « soit *à un seul organe*, comme dans les monarchies absolues au monarque, dans les démocraties pures à l'assemblée populaire, soit *à plusieurs organes* qui collaborent conformément à la constitution, comme c'est le cas notamment des monarchies constitutionnelles et des démocraties représentatives. »

(1) L'État est plus qu'une « begriffliche Abstraktion » comme dit M. Meyer, *Staatsrecht*, 4e éd., p. 12 ; il est une « reale Gesammtperson ». Gierke, *Die Genossenschaftstheorie und die Deutsche Recht-*

générale (1) » se manifeste extérieurement, elle a besoin d'*organes*. Toute personne traduit extérieurement sa volonté par l'intermédiaire d'organes, mais les personnes juridiques seules ont des *organes*, au sens juridique du mot (2). L'État ne saurait vivre comme être col-

sprechung, Berlin, 1881, p. 5; Aravantinos, Ἑλλ. Συντ. δίκαιον, t. I, p. 8 et note 7, et p. 185 et s.; Michoud, *De la responsabilité de l'État à raison des fautes de ses agents* dans la *Revue du droit public*, t. III (1895), p. 414 et suiv. On consultera enfin avec beaucoup d'utilité le chapitre I (titre I) tout entier, intitulé : *Volonté des personnes morales* de l'ouvrage tout récent de notre ami M. Mestre, *Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale*, Paris, 1899, notamment p. 136, 144, 200, etc. C'est un fort et très clair exposé de la théorie réaliste opposée à celle de la fiction qui, en ce qui nous concerne, aboutirait à la négation même des droits de l'État. La science ne saurait reconnaître des droits à de pures *abstractions*, à des êtres *fictifs*.

(1) Nous avons souvent cité le chapitre III du Livre II du *Contrat social* sur la volonté générale distincte de la somme des volontés des associés.

(2) « Allein nur die juristische Person hat Organe in Rechtssinne. » Gierke, *Genossenschaftstheorie*, p. 615. Comp. Rieker, *Die rechtliche Natur der mod. Volksvertretung*, p. 40. La volonté de la personne humaine, de la personne physique, elle aussi, ne se manifeste que par l'intermédiaire des différentes parties du corps qui lui servent d'*organes*; mais les *organes* de l'État ou des personnes morales en général, ne sauraient être comparés ou assimilés aux organes de l'homme (v. par ex. Gareis, *Allgemeines Staatsrecht*, p. 35, note 1, où le monarque, organe direct de l'État, est comparé à la langue, la gorge, etc., humaines). Les organes humains sont formés par la nature, les organes de l'État, surtout dans les civilisations avancées sont créés, organisés (v. Gareis, *All. Staatsrecht*, p. 32 et Jellinek, *System der subjektiven öffent. Rechte*, p. 35 et s.; Aravantinos, *op. cit.*, p. 187, note, et Mestre, *op. cit.*, p. 218). Les organes du corps obéissent toujours à la volonté de la personne humaine, ils sont ἄψυχα, sans âme, animés par la volonté de l'homme; les organes de l'État, au contraire, sont des personnes physiques voulant et agissant et portant leur volonté sur celle de l'État, de telle sorte que ce dernier vive, veuille, agisse; les organes de l'homme, sa langue, ses mains, etc., *exécutent* les ordres de la volonté de celui-ci, les organes de l'État *canalisent*, *précisent*, *expri-*

lectif formant une unité, sa volonté ne saurait jamais être exprimée sous une forme précise et formelle, il ne pourrait agir, sans l'existence d'organes, de personnes physiques chargées de confondre leur volonté et leur action publiques avec celles de l'État (1). C'est en ce sens seulement qu'on peut dire que les organes de l'État sont *naturels* (2), et que sa volonté est une volonté

ment en un mot, la volonté *diffuse* et *confuse* de l'être collectif, du peuple idéal, de l'État. (Sur cette question, Gierke, *Genossenschaftstheorie*, p. 615 ; Michoud, *De la responsabilité de l'État*, *loc. cit.*, p. 416.) Aristote dans la *Morale à Nicomaque*, appelle l'organe « δοῦλον ἄψυχον » (esclave sans âme) et l'esclave « ὄργανον ἔμψυχον » (organe animé). Les organes de l'homme peuvent être appelés chacun : « δοῦλον ἄψυχον », et les organes de l'État, les personnes physiques qui expriment directement sa volonté, « ὄργανα ἔμψυχα ». Le stagirite dans sa *Politique*, L. I, ch. II, § 4, divise les organes en inanimés et animés : « τῶν δ'ὀργάνων τὰ μὲν ἄψυχα τὰ δ'ἔμψυχα » ; le gouvernail (ὁ οἴαξ), par exemple, est pour le capitaine du navire (ὁ κυβερνήτης) un organe ἄψυχον, le pilote au contraire (ὁ πρωρεύς) est un organe ἔμψυχον (*Politique*, *loc. cit.*). On pourrait peut-être comparer l'État au navire et son capitaine, (le capitaine correspondant à l'élément moral et le navire à l'élément matériel (le territoire) dont la réunion constitue l'État ou la nation, V. Turgeon, *La Nation* dans la *Revue du droit public*, numéro de juillet-août 1898, p. 3), les organes directs (députés, électeurs, etc., etc.) aux organes ἔμψυχα (animés) du capitaine : le pilote, l'équipage, etc. les passagers enfin au « peuple » actuel, à la population qui n'est point un organe de l'État (femmes, enfants, etc.). Personne n'a dit que le pilote « représente » l'équipage ou les passagers, ou vice-versa, chaque organe animé du navire agit dans l'intérêt de la sécurité commune ; ses pouvoirs ne peuvent pas aller contre cette sécurité du navire et des passagers.

(1) « Otez les organes, la notion de l'État même, disparaît en même temps. » Jellinek, *Subj. öff. Rechte*, p. 213. « Sans organes, il ne peut pas être question d'État. » Aravantinos, *op. cit.*, t. I, p. 187 et Gareis, *All. Staatsrecht*, p. 32 : « La naissance des organes, naissance instinctive dans les bas degrés de la civilisation, est une nécessité (ist eine Nothwendigkeit), vu que l'expression directe de la volonté de l'État est impossible (eine Unmöglichkeit). »

(2) L'État et la société étant *naturels* (Τῶν φύσει ἡ πόλις ἐστί, Aristote, *Politique*, L. I, ch. I, § 9) et leur existence inséparable de celle

humaine (1), sans admettre les deux théories extrêmes et également fausses, celle de l'État-organisme et celle de l'État-fiction légale.

des organes, on peut dire que ces derniers ne sont pas *artificiels*, créés par l'homme, mais bien *naturels*. Au fur et à mesure, cependant, qu'une société progresse dans la voie de la civilisation, la loi *crée* des organes. V. Gareis, *Allg. Staatsrecht*, p. 32. Aravantinos, *op. cit.*, p. 187, note, Jellinek, *Subj. öff. Rechte*, p. 36. Pour les partisans, et nous sommes du nombre (V. notre *Intr. hist.*, p. 271 et s.) de la théorie morale ou théorie de la personnalité (*die Persönlichkeitslehre*), aussi bien que pour ceux de la théorie organique ou naturaliste de l'État (*die organische Lehre*), ce dernier *veut* et *agit* par des *organes*. V. Lingg, *Empirische Untersuchungen zur allgemeinen staatslehre*, Wien, 1890, p. 69 (section IV, *Die Persönlichkeitslehre*). M. Hostos écrit, partant de la conception organique : « La société, en qui réside le pouvoir intégral et un, exerce par l'intermédiaire des institutions et des fonctionnaires ou agents personnels de l'État, la fonction électorale, la fonction législative, la fonction exécutive et la fonction judiciaire ; ces fonctions réunies constituent le *pouvoir* ; séparées, elles sont des exercices de capacités *définies*. » *Lecciones de Derecho constitucional*, Santo-Domingo, 1887, leçon XI (*exposición de la nocion del poder como elemento organico-Funciónes del poder*), 30 et p. 141 : « La fonction électorale est aussi une fonction physiologique de l'organisme social, la première des fonctions du pouvoir. » La théorie de l'organisme social aboutit à la théorie des *organes*, (V. de Greef, *La constituante et le régime représentatif*, Bruxelles, 1892, p. 96 : « Il y a des organes *distincts*, bien que reliés entre eux dans un organisme général »), et, en ce qui concerne le point de vue qui nous intéresse ici, à l'exclusion de la « représentation ». Il n'est pas nécessaire, cependant, de recourir à ces théories naturalistes ; il suffit, dit M. Gareis (*Staatsrecht*, p. 33, note), pour le droit public, que l'État soit considéré comme une unité, une communauté personnifiée, ayant une volonté exprimée par des organes. Comp. Gierke dans la *Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft*, année 1874, p. 265. La théorie des organes suppose un peuple, un État *organisé*, par opposition à une masse confuse (une horde, etc., etc.), mais nullement un État « organique » ; autre chose est l'État *organisé* et autre chose est l'État *organisme*, comparé ou assimilé à l'organisme animal (V. Gareis, *Allg. Staatsrecht*, p. 33). Cette dernière conception est, dit M. Jellinek, *Subj. öff. Rechte*, p. 35, « naiv-anthropomorphistischen Ursprungs ». Comp. Seydel, *Allg. Staatslehre*, p. 1.

(1) « Volonté de l'État est volonté humaine (staatlicher Wille ist

Les actes des individus chargés d'exprimer la volonté de l'État, au point de vue du monde physique, naturel, émanent uniquement de la volonté de ces individus, mais, au point de vue du monde éthico-juridique, ce ne sont que des manifestations de la volonté de l'État, de la communauté ; l'individu voulant, exprimant sa volonté *publique*, influencée par la volonté générale (1), est un organe voulant de l'unité, de l'État (2).

Aristote, que nous n'hésitons pas à considérer comme le père de toutes les doctrines « modernes » de la science du droit public, constate expressément la possibilité d'une action de l'État sous l'apparence d'une action d'un ou de plusieurs individus (3).

menschlicher Wille) ; la *formation* de la volonté de l'État doit être assignée à des individus humains en leur qualité d'*organes* de l'État. » Jellinek, *Sub. öff. Rechte*, p. 129, comp. p. 28, où l'éminent professeur de Heidelberg dit expressément que, « Der Wille des Staates..., ist keine Fiktion » ; elle est née, au fond, de volontés humaines, mais elle ne se confond pas avec la volonté des personnes physiques, elle est une véritable volonté *unifiée* de la personne morale, de la personne collective formée par l'État.

(1) Sur la distinction entre la volonté de l'homme en tant que *particulier* et celle qu'il exprime en tant que *citoyen* (l'avis sur la volonté générale), V. Rousseau, *Contrat social*, L. IV, ch. II, *ib.*, ch. I, L. I, ch. VII : « Chaque individu peut, *comme homme*, avoir une volonté *particulière* contraire ou dissemblable à la volonté *générale* qu'il a *comme citoyen*. »

(2) *Willensorgan der Einheit*, Jellinek, *op. cit.*, p. 28. Qu'on remarque bien que ce n'est pas par une *fiction*, ce qui serait absurde, que nous considérons la volonté de l'individu-organe comme la volonté de l'État ; l'individu, au fond, n'exprime pas *sa* volonté *particulière*, arbitraire, mais bien la *volonté publique* qu'il incarne ; l'organe n'est pas *juridiquement*, obligatoirement, influencé par une autre volonté que la sienne ; mais psychologiquement la volonté *générale* l'oblige à exprimer une volonté *publique* ; c'est ainsi que, *de loin*, l'organe-individu peut être comparé à l'organe humain, à la langue par exemple. C'est une expression toute faite que celle-ci : « La nation a parlé *par la bouche* de ses représentants », c'est-à-dire par ses *organes*.

(3) Νῦν γὰρ ἀμφισβητοῦσιν, οἱ μὲν φάσκοντες τὴν πόλιν πεπραχέναι τὴν

Les personnes physiques isolées ou la majorité d'une assemblée organisée, dont la volonté naturelle canalise, précise la volonté réelle, mais diffuse et confuse de l'État, et lui donne une forme, les individus qui traduisent extérieurement *la conscience juridique* de la nation, base de la souveraineté (1), s'appellent *organes directs* (*die unmittelbaren Staatsorgane*) de l'État (2). L'organe ne *crée* pas la volonté de l'État, il ne la « représente » pas non plus ; cette volonté existe, mais latente, « amorphe » si je puis dire ainsi ; l'organe la précise, il la complète ; de vague qu'elle était, il la rend précise et déterminée ; de là le *sic volo, sic jubeo* de l'État, grâce à son organe qui donne une forme extérieure et juridique à la volonté latente et plutôt sociale de la nation ; l'organe ne *crée* pas, il *forme* au point de vue *juridique* la volonté de l'État. La volonté latente de l'État et la volonté naturelle de l'organe se complètent et s'influencent ; de leur *confusion* résulte la volonté nette, arrêtée et précise, la volonté juridique de l'État sous forme de loi, de règlement, de jugement peu importe.

L'organe, par conséquent, ne « représente » pas la volonté de l'État ; la représentation suppose une volonté juridique déjà existante, une personne distincte, au point de vue du droit, de celle qui la représente ; la volonté du *représentant* loin de *former* la volonté du *représenté*, se laisse plutôt diriger par cette dernière ; elle

πρᾶξιν, οἱ δ'οὐ τὴν πόλιν ἀλλὰ τὴν ὀλιγαρχίαν ἢ τὸν τύραννον. » *Politique*, L. I, ch. I, § 1. [On discute actuellement si c'est l'État qui a accompli l'acte, ou, non pas lui, mais bien l'oligarchie ou le tyran.]

(1) Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, 3e éd. (1894), p. 50.

(2) Meyer, *Staatsrecht*, 4e éd., p. 13. Jellinek, *Subj. öff. Rechte*, p. 212 : « Les hommes qui forment la volonté de l'État agissent en organes de celui-ci. » Nous n'acceptons pas la terminologie de M. Jellinek sur les organes directs et indirects. Rieker, *op. cit.*, p. 40 ; Gierke, *Genossenschaftstheorie*, p. 614 et s.

joue ou elle peut jouer, si le représenté le veut ainsi, un rôle plutôt passif. Il n'y a pas de *confusion* entre la volonté du représenté et celle du représentant ; la volonté du second sert plutôt à *prolonger* celle du premier, qui joue un rôle directeur ; le représentant ne forme pas la volonté juridique du représenté, celle-ci existe déjà en fait et en droit ; elle peut prononcer déjà son *sic volo, sic jubeo* ; et si elle le fait, la volonté du représentant n'est plus qu'un *medium*, ni plus ni moins. Le représentant « élargit la personnalité (1) », déjà existante, en fait et en droit, du représenté, en permettant à ce dernier d'agir à de grandes distances ; l'organe complète, donne la vie voulante et agissante à la personne morale, il manifeste extérieurement cette personne, il forme « un morceau » de cette dernière envisagée comme unité, il se confond avec elle ; il en est une partie intégrante (2). « Derrière le représentant

(1) H. Capitant, *Introduction à l'étude du droit civil*, Paris, 1898, p. 306.

(2) « C'est la communauté (die Gesammtperson) elle-même qui par son organe veut et agit (will und handelt). Il ne peut pas être question de *représentation* (Vertretung) d'une personne par une autre personne à son service et en dehors d'elle... d'une représentation d'un tout (eines Ganzen) par un tout équivalent, fermé et distinct ; *La communauté possède plutôt dans chaque organe un morceau d'elle-même* (*das Gemeinwesen besitzt vielmehr in jedem Organ ein Stück seiner selbst*); elle se confond, comme personnalité voulante et agissante, complètement avec l'organe fonctionnant ; elle sera exposée à la vue (es wird dargestellt), comme un *tout*, par les *parties*; de même que c'est par les parties que s'accomplit la vie unique du tout. » Gierke, *Die Genossenschaftstheorie*, p. 625. Comp. Jellinek, *Subj. öff. Rechte*, p. 29 : « Représenté et représentant sont deux personnes distinctes. Unité formée par des personnes (Personeneinheit) et organe, au contraire, ne sont point indépendants et opposés, mais l'organe est une partie intégrante de l'unité (*das Organ ist eben ein integrirender Bestandtheil der Einheit*). » V. aussi Gareis, *Allgemeines Staatsrecht*, p. 35 : « Les organes de la souveraineté ne tiennent pas lieu de représentants (*Stellvertretern*), mais de membres —

il y a une autre personne, derrière l'organe il n'y a rien (1) », au point de vue *du droit*, bien entendu. Les personnes physiques ou morales ne veulent ou n'agissent pas toujours par leurs organes, c'est-à-dire par elles-mêmes ; elles chargent souvent d'autres personnes de vouloir ou d'agir en leur nom, librement ou d'après des ordres donnés. Ces dernières personnes sont des *représentants* d'un organe direct de l'État, pour ne parler que de lui (2) ; l'organe étant l'État voulant lui-même (3), son représentant est le représentant direct de l'État (4). Le représentant, cependant, ne fait

organes de la communauté (*werkerzeugenden Gliedern des Gemeinwesens*). » Comp. Aravantinos, Ἑλλ. Συντ. δίκαιον, t. I (Athènes, 1898), p. 187, note : « L'organe fait partie de la personne juridique. »

(1) « *Hinter dem Vertreter steht daher ein Anderer, hinter dem Organ Nichts.* » Jellinek, *Subj. öff. Rechte*, p. 29.

(2) Nous ne traitons ici cette question qu'au point de vue qui nous intéresse, celui de la « représentation » politique. Sur l'importance de la question au point de vue du droit administratif ou pénal ou civil, V. Michoud, *De la responsabilité de l'État à raison des fautes de ses agents*, *loc. cit.* et tirage à part, et Mestre, *Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale* (1899), p. 213 et s.

(3) « L'organe exprimant la volonté de la communauté (Das Willensorgan)...... est cette communauté même voulant (es ist die wollende Gemeinschaft selbst). » Jellinek, *Subj. öff. Rechte*, p. 29.Comp. Gierke, *Genossenschaftstheorie*, p. 624. Rieker, *Die rechtl. Natur*,etc., p. 40; Meyer, *Staatsrecht*, 4e éd., p. 13.

(4) Nous ne disons pas l'*organe* direct. M. Michoud emploie indistinctement les expressions *organe* et *représentant direct* (V. *loc. cit.*, p. 424 et p. 416). On risquerait ainsi d'engendrer des confusions ; nous disons la même chose en ce qui concerne l'expression « organe représentatif », employée par Gierke, *Labands Staatsrecht*, etc., dans le *Jahrbuch* de Schmoller, 1883, p. 1145, pour désigner de véritables organes directs de l'État. Représenter un organe direct de l'État ou représenter l'État n'est qu'une seule et même idée. V. Michoud, *loc. cit.*, p. 424. Voilà pourquoi M. Jellinek a raison de critiquer l'opinion de M. Meyer (*Staatsrecht*, 4e éd., p. 376 ; *Contrà* : Laband, *Staatsrecht*, t. I, p. 88), suivant laquelle : « Dans le Bundesrath, ce ne sont pas les États comme tels, mais bien les monarques et les sénats comme représentants de leurs États,qui sont re-

apparaître la personnalité de l'État qu'indirectement, une fois que celle-ci s'est manifestée par l'organe direct. Le représentant direct de l'État peut être appelé, *organe indirect* de celui-ci (*mittelbares Staatsorgan*) (1).

présentés. » L'auteur du *System der subjectiven öffentlichen Rechte* (p. 287, note) observe justement, que c'est « complètement indifférent » de désigner les gouvernements ou les États comme membres de l'empire ; les droits des gouvernements sont des droits des États, puisque l'organe se confond avec la personne morale. La même critique s'appliquerait, suivant nous, à l'idée suivante de M. Gareis (*Allg. Staatsrecht*, p. 35, note) : « Certains fonctionnaires seulement peuvent être considérés comme des représentants (Stellvertreter), non comme des représentants de l'État (als Stellvertreter des Staates), mais bien du chef de celui-ci (des Staatshauptes). » Gierke dit également que les fonctionnaires (*der gesammte Organismus der Staatsverwaltungsbeamten*), ne sont que « das Organ des Fürsten » l'organe du prince. *Genossenschaftsrecht*, t. I (Berlin, 1868), p. 830.

(1) Gierke distingue les organes directs *die unmittelbaren Staatsorgane*, et les organes indirects, *die mittelbaren Staatsorgane* ; les premiers se confondent avec la personne morale de l'État (V. ci-dessus), les seconds « sont des organes d'un organe (direct) de l'État, et ils ne représentent qu'indirectement (nur mittelbar) l'État. » *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, t. I (Berlin, 1868), p. 829. Si l'on prend le mot « représentent » au sens juridique que nous lui avons donné, les organes indirects représentent *directement* l'État. Comp. *Genossenschaftstheorie*, p. 687 : « Les organes directs, *dont la compétence n'émane pas de la compétence d'un autre organe*, sont les organes par excellence. » M. Jellinek emploie les expressions « unmittelbaren » et « mittelbaren Staatsorgane » pour désigner l'*origine* et non point la *nature juridique* des organes ; les premiers sont tels de par la loi, les seconds sont *nommés* par un organe direct ; dès lors *tous* sont des *organes* proprement dits et non des représentants : « La distinction entre organes directs et indirects, ne regarde que la position des individus comme organes (die Organstellung der Individuen) et nullement la qualité d'organe elle-même (die Organschaft selbst) » et il ajoute : « Alle Staatswillensakte sind unmittelbare. » *Subj. öff. rechte*, p. 212. Comp. Rosin, dans *Jahrbuch für Gesetzgebung*, etc., de Schmoller, 1884, p. 951 et s., où il dit que les citoyens *nomment* un organe *indirect* de l'État (ein mittelbares Staatsorgan) qui participe *directement* à l'action de l'État (« welches als « Volksvertretung »... *direct* an der Thätigkeit des Staates theilnimmt »). Nous préférons réserver ces expressions à la distinction

Des exemples concrets feront mieux saisir cette différence. Le fonctionnaire, le préfet, en tant qu'il a un droit de décision propre et une volonté indépendante en droit de celle d'une autre personne.est un organe direct de l'État, c'est l'État voulant et agissant. S'il ne fait, au contraire, que représenter le roi ou dans une démocratie, le chef du pouvoir exécutif, ou le ministre, s'il n'est chargé que d'exécuter les ordres supposés ou formels de ces organes directs de l'État, il n'est qu'un organe indirect, un *représentant* de celui-ci (1) ; la

juridique des différentes personnes qui « représentent » l'État, au lieu de les employer à un *fait* sans aucune importance en ce qui concerne notre point de vue, celui de la « représentation ».

(1) Gierke, *Genossenschaftsrecht*, t. I (1868), p. 829. Meyer, *Staatsrecht*, 4e éd., p. 371 et suiv. énumère les organes de l'empire (le Bundesrath, l'empereur, le Reichstag),et il ajoute en quatrième lieu : « Les magistrats et les fonctionnaires de l'Empire (*Die Reichsbehörden und Reichsbeamten*). Ils tiennent leurs pouvoirs d'un autre organe de l'Empire et *ils ne sont actifs que dans une sphère limitée d'affaires, notamment en matière de justice et d'administration.* ». *Op. cit.*, p. 374 ; Jellinek, *Subj. öff. Rechte*, p. 212-213, distingue la simple *exécution* d'une volonté de l'État, de la vraie manifestation ou représentation d'une telle volonté (« ... Sie sind, soweit sie überhaupt staatlich relevant sind, *Vollziehung staatlichen Willens*, *nicht staatlicher wille selbst* »), tel est le cas du *préposé* (V. Michoud, *De la responsabilité de l'État*, *loc. cit.*, p. 18 et p. 419-424) qui exécute des ouvrages techniques ou scientifiques sur l'ordre de l'État ; il n'exprime la volonté de l'État, ni directement, ni indirectement ; « l'action commandante, ordonnante, dirigeante des fonctionnaires (in der Behörde) seule est d'une *espèce étatique* (*staatlicher Art*). » *Subj. öff. Rechte*, p. 213. M. Gareis, p. 32 et s. de son *Allgemeines Staatsrecht*, énumère comme organes de l'État : le monarque, la représentation du peuple, les magistrats, *fonctionnaires*, etc. M. Gareis ne distingue pas assez nettement l'*organe* du *représentant* ; il dit cependant (*op. cit.*, p. 35, note) : « Le chef de l'État *ou un fonctionnaire* (*oder ein Beamter*) n'est pas *représentant* de l'État (*Stellvertreter des Staates*), mais *Organon* ; *certains fonctionnaires seulement* (*nur gewisse Beamte*) peuvent être considérés comme représentants... » M. Michoud est très net à cet égard : « L'État a pour organes non seulement les Chambres législatives et le chef de l'État, mais aussi les

volonté de l'État, manifestée ou résidant chez l'organe direct, est *représentée* par l'organe indirect. C'est la volonté ou l'ordre venant d'un organe direct, de l'État,

ministres, les préfets, les sous-préfets, dans les limites de leur compétence respective, *ainsi que tous les fonctionnaires investis, dans des matières spéciales, d'un pouvoir de décision propre.* » *De la responsabilité de l'État* dans la *Revue du dr. publ.*, juillet-août 1895, p. 18. M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 3[e] éd. (1897), p. 328-329, distingue les « organes administratifs » des « agents administratifs »; ils sont tous des « représentants de la personne administrative, mais pas au même degré. Les organes administratifs ont seuls en principe le droit de décision. » Les auteurs du droit administratif confondent souvent l'organe et le représentant direct qu'ils opposent aux « agents » ou aux « préposés » (Hauriou, *op. cit.*, p. 279 ; Michoud, *loc. cit.*, p. 18). Mais le droit public et constitutionnel ne saurait donner à des personnes publiques qui peuvent recevoir *des ordres*, le nom d'organe direct dans la volonté et l'action en question ; elles ne sont que des *représentants* de l'État ; elles ne lui servent d'*organes directs*, que lorsque leur volonté dans l'exercice de l'acte public est en droit indépendante de celle d'une autre personne publique. Il n'y a qu'une seule espèce d'organes directs : ceux qui expriment *directement* la *volonté* de l'État ou de la personne morale, en général ; on ne saurait dire : « Les uns expriment sa *volonté* ; *elle agit* par les autres », comme le fait notre ami M. Mestre (*op. cit.*, p. 211) ; car tous les organes de l'État (législatif, exécutif, judiciaire) *veulent* pour la personne immatérielle, la collectivité ; autrement les fonctionnaires et les juges seraient toujours des *machines* mises en mouvement par la *volonté* de l'État, exprimée par le pouvoir législatif, de même que le cerveau commande et dirige la main ; or il n'en est pas ainsi ; tout organe direct de l'État, même parmi ceux dont le rôle principal est d'*agir*, est cerveau et main à la fois, il peut prendre une décision *indépendante*, et l'*exécuter*, il peut *vouloir* et *agir* pour l'État. Tel est le cas de l'organe exécutif qui rend des règlements ou qui nomme des fonctionnaires, etc., etc., qui agit en justice ; il en est de même du juge qui apprécie les faits et consulte sa conscience (V. plus loin). Cette erreur que le pouvoir législatif seul veut pour l'État avait été commise sous une autre forme par Hérault-Séchelles dans son *Rapport sur la constitution du peuple français, fait à la Convention, au nom du Comité de salut public dans la séance du* 10 *juin* 1793 (V. *Moniteur universel* du 13 juin 1793 et Buchez et Roux, *Hist. parl. de la Rév. française*, t. 28, p. 177) : « *On ne représente pas le peuple*, disait-il, *dans l'exécu-*

qui rend l'organe *indirect*, et non point la *nomination*. Il n'y a point de différence de fond entre un organe direct de l'État, tirant son existence, comme tel, de la loi, et un organe direct électif (1) ; le membre héréditaire (2), aussi bien que le membre électif ou nom-

tion de sa volonté. Le conseil ne porte donc aucun caractère de représentation. » Barnave, dans la séance de la Constituante du 10 août 1791 distinguait nettement le « représentant », c'est-à-dire l'organe de la nation, de celui qui ne fait qu'*agir* pour elle ; « Ce qui distingue, disait-il, *le représentant* de celui qui n'est qu'un *simple fonctionnaire public*, c'est qu'il est chargé dans certains cas de *vouloir pour la nation*, tandis que le *simple fonctionnaire public* n'est jamais chargé que d'*agir pour elle.* » La constitution du 3 septembre 1791, tit. III, ch. IV, sect. II (*De l'administration intérieure*), art. 2, nie le caractère d'organe (« représentant ») aux administrateurs qui ne sont que des représentants du roi, c'est-à-dire de l'État, puisque le roi est un organe direct : « Les représentants (c'est-à-dire les organes directs d'après la science moderne) sont le corps législatif *et le Roi* » (*const.* de 1791, t. III, art. 2), « les administrateurs n'ont aucun caractère de *représentation*, ils sont des *agents* élus à temps par le peuple, pour exercer, *sous la surveillance et l'autorité du Roi*, les fonctions administratives (tit. III, ch. IV, sect. II, art. 2). » Les fonctionnaires ou plutôt certains fonctionnaires (le préfet par exemple),ne sont pas aujourd'hui de « simples » (Barnave) fonctionnaires, ils *veulent* souvent directement pour l'État ; celui-ci ne fait pas qu'*agir* par eux, il *veut* aussi par leur intermédiaire direct. La *volonté* de l'État exprimée non seulement par l'organe législatif, mais aussi par l'organe exécutif ou judiciaire, est généralement admise par la science moderne, V. les auteurs allemands cités, et Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 228 ; Hauriou, *De la personnalité comme élément de la réalité sociale* dans la *Revue générale du droit, de la législ. et de la jurispr.*, mars-avril 1898, p. 137, et Aravantinos, Ἑλλ. Συντ. δίκαιον, Athènes, 1898, t. I, p. 188, note : « L'opinion d'après laquelle la loi seule exprime la *volonté* de l'État est erronée. »

(1) Jellinek, *Subj. öff. Rechte*, p. 212.

(2) Rieker, *Die rechtliche Natur der mod. Volksvertretung*, p. 8, considère les membres de la Chambre haute (héréditaires, nommés, etc.) comme représentant le peuple au même titre que ceux de la Chambre basse. Comp. Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, p. 106 : « Les membres des deux Chambres représentent également le peuple tout entier. » Jellinek, *Subj. öff. Rechte*, p. 166, observe que les

mé par le prince, d'une Chambre haute, expriment également et d'une façon *directe*, la volonté de l'État ; le roi et un corps législatif élu, dans une monarchie constitutionnelle, sont des organes directs de l'État. Il n'y a aucun rapport entre l'élection et la représentation : il y a des représentants qui ne sont pas élus ou nommés par les représentés, et des élus ou nommés qui ne sont pas les représentants de leurs électeurs. Le seigneur représentait ses vassaux, ou les habitants de sa seigneurie, mais il n'était l'*élu* de personne ; le tuteur représente le pupille. Le pape, en revanche, qui est absolument indépendant, est désigné par le corps des cardinaux, « et cependant personne n'a jamais pensé qu'il *représente* le sacré collège (1) » ; les magistrats sont souvent des organes directs de l'État ; personne ne dit qu'ils « représentent » le président de la République (2) ; ils sont pourtant nommés par lui ; le président de la République est élu en France par le congrès, sans être son représentant assurément (3). Tous les organes

membres d'une Chambre nommés par le roi, ou qui sont tels en vertu de la loi, ou de droits de famille, sont « Volksrepräsentanten », tout comme les membres électifs ; ils sont absolument indépendants du monarque ; « il n'y a entre eux et le monarque aucun lien juridique, pas plus qu'entre les élus et les électeurs. » (*Op. cit.*, p. 166.) Ils sont tous, en un mot, organes directs de l'État. V. *Contrà*, Jacoby, *Gesammelte Schriften und Reden* (1872), t. II, p. 196 et s. ; « le représentant classique de la démocratie prussienne », comme l'appelle Riekèr, nie le caractère de « représentant du peuple » aux membres non élus par les citoyens.

(1) Orlando, *Repr. politique*, *R. Droit public*, t. III (1895), p. 25, et Jellinek, *op. cit.*, p. 148, note 3. Les partisans du pouvoir du pape au moyen âge défendaient la souveraineté de ce dernier par cet argument que celui-ci, comme chef, représente tout le corps et qu'il est « l'Église même » ; Durant. *Spec.* I, 1 *de leg.*, § 5, n° 1, cité par Gierke, *Johannes Althusius*, p. 137, note 47.

(2) Gierke, *Genossenschaftsrecht*, t. I, p. 829.

(3) Jellinek, *op. cit.*, p. 148, Lefebvre, *Étude sur les lois constitu-*

aussi bien que tous les représentants de l'État démocratique, sont élus directement ou indirectement par le corps des citoyens ; il ne s'ensuit nullement qu'ils « représentent » ce dernier. Le corps électoral n'est qu'un organe direct de l'État, du titulaire de la souveraineté, sans se confondre avec lui. Cet organe dans une démocratie nomme tous les autres organes de l'État ; il est par là l'organe « souverain » ou l'organe « central » de l'État démocratique ; c'est en lui que s'opère « la concentration du pouvoir suprême (1) », non pas en ce sens qu'il peut empiéter sur les attributions des autres or-

tionnelles de 1875, p. 67 : « Son pouvoir est distinct, indépendant comme celui d'un roi ou du président de 1848, qui n'émanait pas de l'Assemblée. »

(1) « Die Koncentration der obersten Gewalt. » Gierke, *Genossenschaftstheorie*, p. 689. L'éminent auteur appelle « das souveräne Organ », l'organe « central » de la communauté : « Parmi les organes directs l'un peut être appelé *à une fonction centrale* dans la vie de la communauté (*zu einer centralen Funktion* im Leben des Gemeinwesens) comme *organe suprême, souverain* (als das *höchste* (souveræne) Organ). » *Genossenschaftstheorie*, p. 687. Comp. du même auteur, *Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft* dans le *Jahrbuch für Gesetzgebung*, etc., 1883, et son opinion inverse (le corps des citoyens dans la démocratie représentative n'est pas un organe *souverain*) dans son *Genossenschaftsrecht*, t. I, p. 829, note 15. V. nos observations à cet égard, ci-dessus, p. 69, note 3. Pour M. Jellinek, *Gesetz und Verordnung, staatsrechtliche Untersuchungen*, etc. Freiburg, 1887, p. 209, « dans la *démocratie représentative*, le peuple est considéré comme l'*organe souverain, possédant tous les pouvoirs de l'État* (*das souveräne, die gesammte Staatsmacht besitzende Organ*) » ; mais pour cet auteur, le peuple, le corps des citoyens ne peut pas exprimer dans cette forme d'État une volonté valable (einen gültigen Willen) ; ce sont les autres organes de l'État qui expriment la volonté de celui-ci. V. Meyer, *Staatsrecht*, 4e éd., p. 14 où le corps des citoyens dans la démocratie représentative est désigné comme « Träger der Staatsgewalt ». M. Hostos, *Lecciones de Derecho constitucional* (1887), p. 141, considère la fonction du corps électoral comme « une fonction physiologique de l'organisme social et comme la *première des fonctions du pouvoir*. »

ganes directs de l'État (1), dont le caractère est de ne dépendre de personne dans leur sphère de décision ou d'action, mais en ce sens que c'est lui qui conserve le plus de « souveraineté » ; il constitue tous les organes qui exercent, d'une façon indépendante, les différents attributs de la souveraineté ; il a, grâce à la nomination des personnes qui composent ces organes, la direction suprême de l'État, car « exclure ces personnes, c'est arracher jusqu'à la racine (2) ».

Dans l'État moderne, la souveraineté « s'arrête et s'établit », comme disait le vieux Loyseau, sur un nombre plus ou moins grand d'organes directs (3) ; aucun

(1) Gierke, *Genossenschaftstheorie*, p. 690 et s. et p. 690 note 1. La constitution de toutes les corporations de droit public est une « démocratie limitée et en vérité une démocratie très fortement limitée ».

(2) « Le peuple réélit ceux de ses représentants dont il approuve la conduite, et il rejette ceux qu'il sait avoir donné lieu à ses plaintes... *remède le plus efficace de tous* ; car le mal dont on se plaint ne venant point d'un vice du gouvernement, mais des dispositions particulières d'un certain nombre de personnes, *exclure ces personnes, c'est arracher jusqu'à la racine.* » de Lolme, *Constitution de l'Angleterre ou État du gouvernement anglais*, 4e éd., Londres, MDCCLXXXV, L. II, ch. XI. On voit donc que notre conception n'est point « tyrannique », comme dit M. Miceli, *La tyrannie des Chambres* dans la *Revue politique et parlementaire*, numéro du mois de mars 1896; elle n'est point « incompatible avec le système démocratique moderne », comme dit M. Saleilles, *La représentation proportionnelle* dans la *Revue du Dr. public*, numéro de mars-avril 1898, p. 226, ni « très autoritaire ». V. la conception opposée à la nôtre, d'après Jacoby, dans Rieker, *Die recht. Natur*, etc., p. 49.

(3) Il n'y a que la monarchie vraiment absolue où le monarque soit le seul organe de l'État, et par conséquent où la souveraineté réside en un seul organe. V. Rieker, *op. cit.*, *passim* et Aravantinos, Ἑλληνικὸν Συνταγματικὸν δίκαιον, t. I (Athènes, 1898), p. 189 et note 4. En Angleterre l'organe souverain se compose de trois organes directs : le Roi, la Chambre des Lords, et la Chambre des communes, *égaux* en droit. Dans la démocratie directe *pure*, qui est irréalisable (V. Rousseau, *Contrat social*, L. III, ch. IV), le corps des citoyens est le seul organe de l'État ; il est souverain (V. Gierke,

des organes de l'État n'est investi de *tous* les attributs de la souveraineté, aucun ne réunit les pouvoirs de décision suprême en toute matière ; aucun des organes directs ne peut être considéré comme déléguant ses pouvoirs souverains, au sens exact du mot, en nommant « des *organes représentatifs* qui exercent *en son nom* les pouvoirs suprêmes de l'État » (1) : il n'y a pas d' « organes représentatifs », les organes nommés par le corps des citoyens sont des organes directs de l'État, se confondant avec lui, comme l'admet ailleurs M. Gierke lui-même (2) ; ils ne représentent personne ; c'est l'État qui veut et qui agit. La souveraineté ne réside que dans l'État, dans tous ses organes qui le constituent, « quoiqu'on puisse continuer à nommer souverain, par *approximation*, l'organe collectif ou individuel qui en aura conservé le plus (3) » ; de là, les différentes formes

Genossenschaftsrecht, t. I, p. 829, note 15). Dans la démocratie dite représentative le corps des citoyens est l'organe *central* de l'État, l'organe « souverain » si l'on veut, mais non le souverain lui-même, qui est l'État. Le corps des citoyens ne « jouit » pas non plus de la souveraineté ; il n'en *délègue pas l'exercice* aux autres organes. Il n'y a ni « délégation », ni « représentation », ni « jouissance » ; la souveraineté de l'État est *directement* exercée par tous ses organes directs, le corps électoral étant l'organe central *établissant* tous les autres. Tout organe direct est « souverain », c'est-à-dire indépendant dans ses fonctions ; une seule de deux Chambres ne peut pas faire la loi, mais sa volonté, lorsqu'elle l'exprime par son vote, est indépendante de toute influence juridique extérieure.

(1) « Ein solches Central-Organ bedarf natürlich *repräsentativer Organe*, welche *in seinem Namen* die höchsten staatlichen Machtrechte wirklich ausüben. » Gierke, *Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft* : *Jahrbuch für Gesetzgebung*, etc., 1883, p. 1145.

(2) « Il ne peut pas être question... de représentation etc. » Gierke, *Genossenschaftstheorie*, p. 625 (Berlin, 1887).

(3) Roguin, *La règle de droit, étude de science juridique pure*, Lausanne, 1889, p. 135. On ne saurait dire, cependant, avec M. Roguin : « La souveraineté n'existe plus juridiquement dans l'État en ques-

d'État : la démocratie, c'est cette forme d'État où le corps des citoyens constitue l'organe « central », l'organe « souverain » de l'État ; le peuple, dans une démocratie, est κύριος τῶν μεγίστων (1).

La souveraineté dans l'État moderne ne réside dans aucune personne ou collection de personnes physiques ; elle est *répartie* dans *son exercice* entre plusieurs *organes* ; tout se réduit à une question *de plus ou moins*; de là les formes d'État.

Les principaux organes directs de l'État sont dans la République représentative : le président de la République (2), les députés, les juges et les électeurs ; ces der-

tion » *ibid.* ; elle n'existe pas au profit d'une ou de plusieurs personnes physiques, mais elle existe toujours dans la personne collective, l'État.

(1) Aristote considère comme indispensable dans une démocratie « τὸ τὴν ἐκκλησίαν κυρίαν εἶναι πάντων ἢ τῶν μεγίστων ». *Politique*, L. VI, c. I, § 8. [L'assemblée des citoyens doit être souveraine sur toutes les matières, *ou du moins sur les principales.*]

(2) Le chef de l'État dans une république est un organe direct; il tire ses pouvoirs et ses fonctions « non d'un mandat mais de la constitution ». Jellinek, *Sub. öff. Rechte*, p. 148 ; « mais il n'est pas, à la différence d'un monarque, l'*organe suprême de l'État* (*das oberste Staatsorgan*). » Sur la situation indépendante du président des États-Unis, v. Rüttiman, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht*, etc., t. I, p. 256 ; von Holst, *Staatsrecht der Ver. Staaten von Amerika* (collection Marquardsen), p. 46 et s. Tocqueville, *La démocratie en Amérique*, pet. éd. de Bruxelles, 1840, t. I, p. 215 et s. (*En quoi la position du président aux États-Unis diffère de celle d'un roi constitutionnel en France*), commet une exagération ou une erreur manifestes lorsqu'il écrit : « Il ne fait donc point partie du souverain ; il n'en est que l'*agent* » (*op. cit.*, t. I, p. 217) ; le président des États-Unis est bien autre chose qu'un *agent*. Tocqueville continue (p. 218) : « Le président est placé *à côté* de la législature, comme un pouvoir *inférieur* et *dépendant*. » Nous avouons que nous ne voyons nulle part la *dépendance* du président américain. Comp. A. de Chambrun, *Le pouvoir exécutif aux États-Unis*, 2e éd., 1896, p. 98. « Le président *n'est pas* soumis à la responsabilité politique devant le Congrès » ; et néanmoins le Président forme un des pouvoirs « coordonnés ».

niers forment dans leur ensemble l'organe *central* ou *souverain* de l'État. Nous devons insister un peu sur

Coordination et dépendance sont deux choses différentes ; tous les organes directs de l'État sont « coordonnés », sans quoi, on aurait l'anarchie. M. Boutmy n'hésite pas à dire : « Le Président a beaucoup plus de pouvoir que la Chambre. » *Études de droit constitutionnel* (1888), p. 184. Les Américains appellent leur président « un roi en habit noir », V. Duc de Noailles, *Cent ans de république aux États-Unis*, t. II (1889), p. 5 et s. ; Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, tr. fr., p. 295 et s. D'après l'éminent auteur anglais, « le roi Georges III en personne » a été pris pour modèle par les Américains. Sur le président français, v. Lefebvre, *Étude sur les lois constitutionnelles de* 1875, p. 67 : « Son pouvoir est distinct, indépendant comme celui d'un roi. » Les ministres souvent sont des organes directs de l'État, v. Jellinek, *op. cit.*, p. 212 ; sous le régime parlementaire, cependant, les ministres, le cabinet, au moins d'après M. Bagehot, *La constitution anglaise*, tr. fr. (1869), p. 15, n'est qu'un « comité », le principal des comités de la Chambre, comp. Rieker, *Recht. Natur*, etc., p. 41. « Il y a une concentration extrême », dit M. Boutmy, *Dév. const. anglaise*, éd. 1898, p. 351, « de toute autorité effective dans une seule assemblée *dont le ministère n'est qu'une délégation.* » *Contrà*, Esmein, *Dr. const.*, p. 97 et *Deux formes de gouv.*, *Rev. du dr. pub.*, t. I (1894), p. 34. Le monarque lui-même dans une monarchie moderne n'est qu'un des organes de l'État. A la doctrine absolutiste de Rieker, suivant lequel « in ihm (le monarque) ist der Staat Person geworden », *op. cit.*, p. 60, on peut opposer l'immense majorité des auteurs allemands, v. Gierke, *Genossenschaftsrecht*, t. I, p. 828 et s. et *Labands Staatsrecht*, etc. dans le *Jahrbuch* de Schmoller, 1883, p. 1097 et s. ; Rosin, dans le *Jahrbuch* de Schmoller, 1884, p. 951 et s. ; Meyer, *Staatsrecht*, 4e éd., p. 371 et 258 note ; Gareis, *Allg. Staatsrecht*, p. 28 et 32 ; Jellinek, *Sub. öff. Rechte*, p. 131 : « Ce n'est pas la personnalité individuelle du monarque, mais bien *le roi* (der König) qui gouverne en droit, » et p. 142 : « Le monarque est en droit *organe souverain de l'État*, mais il n'est en aucune façon le *sujet* des droits de l'État. » Il est « oberstes Staatsorgan », *op. cit.*, p. 148. V. Aristote, *Politique*, L. III, ch. I, § 1 et la conception des monarchomaques au XVIe siècle (v. notre *introd. historique*, p. 118, note 3). Com. *Constitution du 3 septembre* 1791, t. III, art. 2 : « La constitution française est représentative : les représentants sont le corps législatif *et le roi.* » Duguit et Monnier, *op. cit.*, p. 7.

Passons à l'organe législatif. C'est le député personne physique et non pas une personne morale, un groupe, la Chambre, qui est un organe direct de l'État : « Staats-organe als solche sind nicht Per-

l'organe législatif et l'organe électoral et la nature de leurs rapports juridiques.

Le corps législatif, l'ensemble de ses membres, est

sönlichkeiten sondern physische individuen. » Jellinek, *op. cit.*, p. 213. Comp. p.153 : « Der Ge — wählte ist...Staatsorgan »,et p. 158, les élus « sont sans doute organes de l'État, membres d'un « staatlichen Collegiums ». M. Bornhak admet une opinion intermédiaire : « Le corps représentatif dans son ensemble (*die gesammte Volksvertretung*) est aussi bien représentant de tout le peuple, que chaque membre particulier des deux Chambres. » *Allgemeine Staatslehre*, p. 106. Seidler, *Ueber den Gegensatz des imperativen und freien Mandates der Volksvertreter*, dans la *Zeitschrift für das Privat und öff. Recht der Gegenwart*, vol. XXIV (1897), 1[er] livr. écrit : « *Les députés* sont organes de l'État. » V. l'opinion contraire qui n'admet comme organe que la Chambre, dans Gerber, *Grundzüge*, etc., §§ 24, 39 ; cette dernière opinion domine chez les auteurs. Sieyès déjà dans son célèbre discours du 2 thermidor an III à la Convention, disait : « C'est par abus ou par pure politesse que nous prenons ou qu'on nous donne *individuellement* le titre de représentants. Il n'y a qu'un représentant ici, c'est *le corps de la Convention.* » *Moniteur universel* du 7 thermidor an III. Nous croyons que c'est la Chambre qui forme un « organe » de l'État, si l'on veut entendre par là un être collectif prenant des décisions à la majorité des voix et exerçant de la contrainte, un « organe constitutionnel » de l'État ou de la société. V. Hauriou, *Leçons sur le mouvement social* (1899), p. 98. Ce caractère du corps législatif est beaucoup plus visible dans des pays comme l'Angleterre (où il existe depuis longtemps et il a une longue histoire) qu'en France par exemple ; dans ce dernier pays, « il y a eu... des députés... il n'y a pas eu de Chambre des députés, si l'on entend par ces mots des corporations permanentes et animées d'une force propre dont quelque chose se communique aux membres qui s'y succèdent. » Boutmy, *Études* (1888), p. 229. La volonté générale arrêtée et précisée, ne sort que de l'organe formé par le corps législatif, mais chaque député émet un « avis sur la volonté générale » (Rousseau, *C. soc.*, L. IV, ch. II) ; il est membre (μόριον, Aristote, *Politique*, L. III, ch. VI, § 12) de l'organe direct ; sa volonté est bien un des éléments de la volonté de l'État, puisque « du calcul des voix se tire la déclaration de la volonté générale » (Rousseau, *loc. cit.*). Il est généralement, presque unanimement admis en Allemagne que les Chambres constituent des *organes directs* de l'État. Dans une *démocratie* représentative, point de doute, M. Rieker lui-même le reconnaît (*op. cit.*, p. 41). M. Jellinek, *Sub. öff. rechte*, p. 148 et

un organe direct de l'État pour une fonction déterminée : l'expression *indépendante* et *libre* de la volonté de l'État sous fórme de loi. La volonté de l'organe législa-

Gesetz und Verordnung, p. 209, appelle l'organe législatif dans une démocratie : « Ein hoheres Organ ». Presque tous les auteurs allemands considèrent le Reichstag ou les Landtage de chaque État particulier, comme des organes directs de l'Empire ou de chaque État. V. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 3e éd., Freiburg, 1895, t. I, p. 260 : « Ist der Reichstag ein Organ des Reiches » ; Jellinek, *Subj. öff. Rechte*, p. 158 et p. 225 et s., et *Gesetz und Verordnung*, p. 210: « Les Chambres sont des organes *directs*; leur existence et leurs fonctions dépendent *directement* de la constitution, *jamais* d'une *délégation* d'un autre organe de l'État. » Comp. Meyer, *Staatsrecht*, 4e éd., p. 372 (le Reichstag) et p. 257 : les Landtage sont « nicht eine Vertretung der Bevölkerung », mais « ein Organ des Staates ». V. Gierke, *Genossenschaftsrecht*, t. I, p. 824. Gareis, *All. staatsrecht*, p. 32. Hænel, *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne* (1888), p. 157, et *Deutsches Staatsrecht*, t. I, p. 336. Preuss, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin, 1889, p. 217. Kirchenheim, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, p. 293. Schulze, *Das Preussische Staatsrecht*, 2e éd., t. I (1888), p. 563. Seidler, *Imp. und fr. mand., loc. cit.* Paulsen, *System der Ethik mit einem Umriss der Staats-und Gesellschaftslehre*, 2e éd., Berlin, 1891, p. 878. Meyr, *Abgeordneter*, dans le *Staatslexikon*, éd. Bruder (1889 et s.). Trendelenburg, *Naturrecht auf dem Grunde der Ethik*, 2e éd., Leipzig, 1868, p. 517. Bornhak, *Allg. staatslehre* (1896), p. 106, 108. Rosin, *Jahrbuch* de Schmoller, 1884, p. 951 et s. Gerber, *Grundzüge des Deutschen Staatsrechts*, 3e éd., Leipzig, 1880, p. 138. M. Rieker prétend que « le corps représentatif du peuple dans les États monarchiques n'est point un organe de l'État. Ce n'est pas sa volonté qui est la volonté de l'État, mais bien celle du monarque. Le corps représentatif peut exercer une influence déterminée par la loi (*einen gesetzlich bestimmten Einfluss*), sur la formation de la volonté de l'État, mais cette volonté même n'est formée que par le monarque seul. » *Op. cit.*, p. 40. L'auteur de la *Nature juridique de la représentation « moderne » du peuple* va jusqu'à dire, p. 45 : « Le corps représentatif est si peu un organe de l'État, qu'il peut être considéré comme un élément inorganique dans sa vie, comme une partie étrangère dans le corps de l'Etat » ! M. Max von Seydel dans son *Staatsrecht des Königreichs Bayern* (collection Marquardsen, t. III, I, I) dit également (p. 53) : « Le Landtag n'est point un organe de l'État *à côté* du roi, mais bien *sous* le roi... il ne peut jamais exprimer la volonté de l'État. »

tif est indépendante dans sa sphère de toute influence juridique d'un autre organe de l'État ; sa volonté est celle de l'État même ou un élément indispensable à la

M. Meyer, *Staatsrecht*, 4e éd., p. 258 note, critique ces conceptions qui constituent de véritables anachronismes, et il observe que si le corps représentatif a besoin de l'assentiment du monarque pour faire la loi, celui-ci d'autre part ne saurait se passer du concours du parlement. Comp. Gierke, *Genossenschaftstheorie*, p. 691, note 1. La conception de Rieker correspond à la vieille monarchie absolue, V. Gerber, *Ueber öffentliche Rechte*, Tübingen, 1852, p. 82, et Paulsen, *System der Ethik*, p. 866-869, Jellinek, *Sub. öff. Rechte*, p. 226. — Sur la « fonction » législative, V. Hostos, *Der. const.*, p. 140 et A. Morelli, *La funzione legislativa*, Bologna, 1893, notamment p. 1-15.

Quant à l'organe judiciaire, « *Εἰσὶ δὲ καὶ νῦν περὶ ἐνίων αἱ ἀρχαὶ κύριαι κρίνειν, ὥσπερ ὁ δικαστής, περὶ ὧν ὁ νόμος ἀδυνατεῖ διορίζειν · ἐπεὶ περὶ ὧν δυνατὸς, οὐδεὶς ἀμφισβητεῖ περὶ τούτων ὡς οὐκ ἂν ἄριστα ὁ νόμος ἄρξειε καὶ κρινειεν.* » Aristote, *Politique*, L. III, c. XI, § 7. [Aujourd'hui même les magistratures sont chargées de juger *souverainement* certaines affaires judiciaires que la loi ne peut pas prévoir et déterminer ; là où la loi peut intervenir et disposer, personne ne conteste qu'elle soit le meilleur souverain et le plus parfait juge.] « *Περὶ ὧν γὰρ βουλεύονται, νενομοθετῆσθαι τῶν ἀδυνάτων ἐστίν.* » *Ib.*, § 8 [il est tout à fait impossible de légiférer sur des matières qui exigent délibération]. En tant que le juge, en effet, *interprète* la loi ou apprécie les faits d'après sa conscience , en tant qu'il supplée aux lacunes inévitables de la loi dans une affaire déterminée, il *veut* pour l'État, il est un *organe direct* de celui-ci, organe indépendant, ne recevant aucun ordre d'un autre organe de l'État. V. Esmein, *Dr. const.*, p. 228, Jellinek, *Sub. öff. Rechte*, p. 150-151 et notes 1 et 2. M. Gierke, *Genossenschaftsrecht*, t. I (1868), p. 829, considère les juges comme organes directs de l'État (*Unmittelbaren Staatsorgane*), de même que le monarque, le parlement ou le corps des électeurs : « C'est l'État lui-même qui agit par eux, en tant qu'ils rendent la justice, et non pas un autre organe de l'État. » *Loc. cit.* Le célèbre professeur allemand y voit une garantie de l'indépendance des juges. M. Hostos, *Lecciones de Derecho constitucional*, p. 30, considère la fonction judiciaire comme une fonction indépendante et distincte des autres fonctions de l'État (législative, exécutive, électorale).

Sur l'organe électoral, V. Gierke, *Genossenschaftsrecht*, t. I (1868), p. 829 : « Die Gesammtheit der selbständigen Staatsbürger ist..... verfassungsmässiges Staatsorgan. » Comp. du même, *Labands Staats-*

formation de la volonté législative de celui-ci. Il est un *organe direct* de l'État ; il exerce « la faculté de vouloir qui appartient à la nation (1) » ; les membres du corps législatif sont « les organes de la volonté générale (2) »

recht und die deutsche Rechtswissenschaft, dans le *Jahrbuch* de Schmoller, 1883, p. 1097 et s. où « die Wæhlerschaft» est considérée comme organe direct de l'Etat, chargé de la fonction d'élire les autres organes de l'État, que Gierke appelle, à tort, croyons-nous, « *repräsentirenden Organe* », *Genossenschaftsrecht*, *loc. cit.* M. Rosin considère également le corps des citoyens comme un organe de l'État, chargé d'élire la « représentation » du peuple. V. son analyse des ouvrages de Laband, Gareis, etc. (collection Marquardsen), dans le *Jahrbuch für Gesetzgebung* etc., 1884, p. 951 et s. M. Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl* dans le *Jahrbuch* cité, 1893, 2e liv., p. 35 et s., écrit: « Die Wähler als Organe des Staates », élisent les députés. Comp. Hostos, *Lecciones de Der. Constitucional* (1887), p. 30 et 141 ; Posada, *Tratado de Derecho politico*, t. I, p. 373 (*Teoria de la representacion*), et *El deber del sufragio y el voto obligatorio*, *Revista general de legislacion y jurisprudencia*, année 1896 (t. 88), p. 230 ; Fr. Giner, *El estado de la Persona social*, même *Revue*, t. 89, p. 124. M. Jellinek, *Subj. öff. Rechte*, p. 131, dit que l'électeur agit « nicht als selbständige Individualität, sondern als *Staatsorgan* », et p. 152 : l'électeur est désigné comme « staatlicher Funktionär ». Pour M. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, p. 209, le peuple dans son ensemble est incapable d'exprimer une volonté légale ; comp. Laband, *Staatsrecht*, 3e éd., 1895, t. I, p. 259. Rieker, *op. cit.*, *passim*, V. *contrà*, Gierke, *loc. cit.*, Rosin, *loc. cit.*, et les observations de Lingg, *Empirische Untersuchungen zur Allgemeinen Staatslehre* (1890), p. 229.

(1) Mirabeau à la Constituante au mois de septembre 1789. V. Buchez et Roux, *Hist. parlem. de la Rév. fr.*, t. II, p. 382.

(2) « La formation d'un corps représentatif n'étant qu'un moyen de connaître *la volonté générale*, il faut que les membres d'un tel corps soient *les organes de cette volonté.* » *Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de La Mark, pendant les années* 1789, 1790 *et* 1791 (éd. A. de Bacourt, Paris, 1851), 47e *note du comte de Mirabeau pour la Cour* (t. II, p. 466, éd. citée). La terminologie est parfaite, mais l'idée de Mirabeau est tout autre ; il continue : « Et ils ne peuvent l'être que de deux manières, savoir : en exprimant *la volonté de chaque section* comme de l'empire, ou en préférant *à cette volonté* connue *sa volonté* présumée. » V. ci-dessus p. 33 sur la conception de Mirabeau.

c'est-à-dire de la volonté de l'État, qui ne se confond pas avec la volonté des citoyens.

Les députés n'exercent pas leurs fonctions en vertu d'un droit propre, subjectif, ou d'un droit délégué par un autre organe de l'État ; ils sont des organes *directs* de l'État, électifs (1), investis d'une « compétence », en vertu d'un « droit objectif » spécial, « le droit subjectif » de légiférer n'appartenant qu'à l'État (2).

Les électeurs sont des organes directs de l'État chargés de la fonction électorale de la Nation. Le « corps électoral » dans son ensemble forme un organe de l'État qu'on peut assimiler, comme le fait M. Gierke (3), dans sa nature juridique et non fonctionnelle, au parlement. On doit observer, cependant, avec M. Lingg (4), que, au point de vue de la théorie organique pure, cette assimilation est inexacte ; le corps législatif, en effet, forme un véritable « organe » de l'État et de la société, tandis que ce qu'on appelle « le corps » électoral n'est qu'un organe « amorphe » (5) ; il n'est pas un organe *nécessaire* de l'État pris en soi ; il y a des États qui en sont privés, tandis qu'il n'y a pas d'État sans organes exécutifs, législatifs, judiciaires, distincts

(1) Nous avons vu qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre le caractère d'*organe direct* et l'élection. V. ci-dessus, p. 81 et s.

(2) Jellinek, *Sub. öff. Rechte*, p. 216 et p. 159 (*Das Recht des Gewählten*) : Les députés exercent leurs fonctions « nicht als *ihr Recht* sondern als *staatliche Organthätigkeit* » ils ont une « prétention » (*ein Anspruch auf Organschaft*) légale à être organes de l'État. Ils n'ont pas un *droit acquis* à leurs fonctions ; le gouvernement, l'État, par un de ses organes, peut dissoudre la Chambre, sans qu'il viole un « droit acquis ». V. Meyer, *Der Staat und die erworbenen Rechte*, Leipzig, 1895, p. 88 (*Staats-und Völkerrechtliche Abhandlungen, herausgegeben* von Dr. G. Jellinek und Dr. G. Meyer, Band I, Heft 2).

(3) V. ci-dessus p. 90, sur la situation légale de l'organe électoral dans la démocratie.

(4) *Empirische Untersuchungen zur Allgemeinen Staatslehre*, p. 229.

(5) « Die Wählerschaft.. ein amorphes Organ ist. » Lingg, *loc. cit.*

ou réunis en une ou plusieurs personnes. L'organe électoral est un organe « quasi-spontané du corps politique (1) », indispensable dans une démocratie où il forme l'organe « central » ou « souverain » de l'État. L'organe électoral, le corps des citoyens dans une démocratie représentative, forme une unité plus ou moins imaginaire, une unité juridique, si l'on veut, mais il ne se réunit, il n'apparaît jamais comme « corps » ; il ne fonctionne, *en fait*, comme l'observe M. Gierke (2), que par des actes individuels de volonté. Les électeurs d'une circonscription électorale ne forment certainement pas « un être collectif » ; ils sont un ensemble d'individus agissant « en nom collectif », et nullement « une collectivité (3) » ; l'élection a un caractère collectif, en ce sens que l'électeur agit au nom de la seule collectivité souveraine, de la nation ou de l'État, et en ce que *plusieurs* citoyens s'entendent pour nommer un député. L'électeur n'appartient pas à son collège électoral de la même façon que le député au corps législatif (4) ; ce dernier est une véritable collectivité, un

(1) A. Posada, *El deber del sufragio y el voto obligatorio*, dans la *Rev. gén. de legislacion y jurisprudencia*, t. 88 (1896), p. 230. Comp. du même, *Tratado de Derecho politico*, t. I (*Teoria del Estado*), p. 372-373.

(2) « Allein auch in der modernen Republik ist das souveräne Organ eine Gesammtheit die als Einheit nur vorgestellt wird, ohne sich jemals wirklich zu versammeln, und die lediglich in getrennten Willensakten ihrer Glieder thatsächlich funktionirt. » Gierke, *Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft* dans le *Jahrbuch* de Schmoller, 1883, p. 1145.

(3) Hauriou, *Leçons sur le mouvement social*, p. 96 et s., p. 98. M. Hauriou vise le corps électoral tout entier ; ces vérités sont beaucoup plus manifestes appliquées à la circonscription électorale, le seul cas vraiment intéressant, puisque le « corps » électoral n'apparaît jamais.

(4) « L'électeur doit être considéré dans l'élection, comme un organe *participant* (als Theilorgan), comme *un membre du collège*

organe au sens organique du mot, tandis que la circonscription électorale n'est qu'une simple division administrative. On ne changera jamais la nature des choses par la fameuse fiction de la circonscription occupant la place de la nation (1) : « La paix, l'union, l'égalité sont ennemies des subtilités politiques (2). » Il y a un organe collectif législatif, qui exerce de la *contrainte* par la majorité de ses membres, il n'y a pas d'organe collectif électoral agissant comme collectivité ; le corps électoral constitue l'élément vital de l'État démocratique, mais il n'est pas un « organe » de la vie de celui-ci (3). Nous reviendrons sur ce point. L'électeur est un organe de l'État (4), un « fonctionnaire » public ; le *corps* électoral, qui d'ailleurs est inexistant *en fait*, ne doit pas être confondu avec l'État ; celui-ci se compose de tous ses organes et personnifie l'ensemble des générations

électoral formé par l'ensemble des électeurs d'une *circonscription* électorale, ou d'un corps électoral. » Jellinek, *op. cit.*, p. 151. Comp. p. 159 où les députés sont désignés comme « Mitglieder eines *staatlichen* Collegiums. »

(1) V. Esmein, *Dr. const.*, p. 182. C'est l'électeur qui agit au nom de la nation et non pas le soi-disant groupe ou collège électoral d'une circonscription. La circonscription n'existe pas en droit public pur ; elle n'est qu'une mesure administrative.

(2) Rousseau, *Contrat social*, L. IV, ch. I (*Que la volonté générale est indestructible*). L'aveu du père de presque toutes les fictions du droit public, y compris la loi de majorité, ne saurait être suspect.

(3) C'est le sang, si l'on veut, qui fait vivre et qui reconstitue les organes du corps politique, mais il n'est pas un organe ayant une existence unifiée et une action et une réaction actives et localisées. Il se trouve partout et ne se voit comme unité nulle part.

(4) M. Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, p. 228 écrit : « L'électeur *ne représente pas* la nation... il est *choisi* par la loi et *chargé* par elle d'élire. » L'auteur ne pouvait pas penser en écrivant ces lignes à la théorie des organes et des représentants ; dès lors nous demandons : si l'électeur « ne représente pas » l'Etat, s'il n'est pas, en d'autres termes un « organe » de l'État, qu'est-ce donc ? il est « chargé » par l'État d'élire, il élit à sa place, « il représente » il est un organe) donc ce dernier !

passées, présentes et futures (1). Le corps électoral est l'organe central de l'État démocratique, mais il ne s'ensuit pas qu'il se confonde avec la personne morale tout entière, avec l'État (2).

L'électeur par son vote, exprime une volonté publique, « étatique » ; mais sa volonté n'existe en droit public, elle n'a une valeur juridique que dans les limites de la fonction dont l'État l'a chargé, c'est-à-dire *le choix*, *l'élection* ; en dehors de cette fonction et après l'accomplissement de celle-ci, le citoyen n'est qu'un particulier (3), la personne morale ne veut plus par

(1) « L'État, que les « fonctionnaires » (los funcionarios, c'est-à-dire les organes) représentent, est *un peu plus* que la somme totale *des électeurs.* » Posada, *Tratado de Derecho politico*, t.I. Madrid, 1893, p. 372 et s. Les « membres de l'État » pour M. Posada, sont ses organes (*miembros de l'Estado*). Comp. du même : *el deber del sufragio y el voto obligatorio* dans la *Rev. gén. de leg. y juris.*, t. 88 (1896), p. 230, où l'auteur critique la conception d'après laquelle « quand le suffrage parle, parle directement le peuple lui-même », et il conclut : « El sufragio es *organo del pueblo* ; el elector es un verdadero representante (organe, dirions-nous) especifico del Estado. *Un funcionario publico en suma.* » Comp. Giner, *El estado de la Persona social*, même revue, t. 89, p. 125 : « Le corps électoral n'est certainement pas la nation même... c'est une corporation plus ou moins nombreuse de représentants, de véritables fonctionnaires publics (de verdaderos funcionarios publicos). » Comp. Orlando, *Fond. jur. de la représentation politique* dans la *Revue du droit public*, t. III (1895), p.20 et s. et *Princ. di dir. costituzionale*, 3e éd., p. 46. V. Aravantinos, Ἑλλ. Συντ. δίκαιον, t. I, 1898), p. 189 note, qui dit, en exagérant un peu, que l'organe souverain est « l'organe qui incarne l'État », qui lui donne un corps. Sur la distinction du peuple et des électeurs, V. Bornhak, *All. Staatslehre*, p. 124.

(2) « Wie immer nun aber die Organisation eines Verbandes zugespitzt sein mag, so bleibt doch auch *das souveräne Organ* stets *nur Organ* und deckt sich keineswegs mit der unsichtbaren Verbandspersönlichkeit. » Gierke, *Genossenschaftstheorie*, p. 689.

(3) C'est ce que Rousseau dit dans son *Contrat social*, L.III, ch.XV : « Sitôt qu'ils sont élus [il (le peuple anglais) est esclave], il n'est *rien.* » V. Jellinek, *Sub. öff. rechte*, p. 152 : « Le citoyen (Der Berechtigte) est au moment de l'élection, fonctionnaire de l'État, *et*

lui (1). Il y a seulement, d'après Gierke (2), une *présomption* en faveur de la compétence de l'organe central ou souverain de la personne morale, de l'État.

Un organe de l'État ne peut jamais, en principe, dépasser sa compétence ; c'est à cela que se réduit la doctrine, si discréditée aujourd'hui (3), de la séparation des pouvoirs ou des fonctions de l'État (4). Le droit de l'électeur n'est point, même dans les limites de ses fonc-

immédiatement après l'exercice de cette fonction, il rentre dans la catégorie de simples particuliers. » Comp. Laband, *Staatsrecht*, 3e éd. (1895), t. I, p. 260 : « Après l'élection toute participation, toute collaboration cessent ; les citoyens n'ont plus aucune influence juridique sur la volonté de l'empire. » Comp. Gerber, *Grundzüge des Deutschen Staatsrechts*, 3e éd., 1880, p. 138. Telle est la doctrine dominante dans la patrie du gouvernement représentatif, l'Angleterre : « *The sole legal right* of electors, » écrit M. Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution*, 5e éd., London, 1897, p. 57, « under the English constitution is *to elect* members of Parliament... their opinion can be legally expressed through Parliament, and through *Parliament alone.* » (La théorie du mandat, cependant, gagne de plus en plus du terrain en Angleterre, V. sur ce point, H. Sidgwick, *The elements of politics*, 1891, p. 528). Blackstone dans ses *Commentaires sur les lois anglaises*, trad. citée, t. I, p. 243 (L. I, ch. II, *du parlement*) écrivait déjà : « En Angleterre, où le peuple ne discute pas les affaires de l'État en corps collectif, mais par représentation, l'exercice de cette souveraineté consiste *dans le choix* des représentants. »

(1) « En dehors de sa compétence, la volonté de l'organe, en principe au moins, n'est plus une volonté de l'État. » Jellinek, *op. cit.*, p. 216. Comp. Gierke, *Genossenschaftstheorie*, p. 691. Giner, *El est. de la Per. soc.* dans la *Rev. gen. de leg. y jur.*, p. 124. Aravantinos, Ἑλλ. Συντ. δίκαιον, t. I, p. 188.

(2) « Es ist indess zu beachten, dass für die Zuständigkeit des souveränen Organ stets eine Vermuthung spricht. » *Genossenschaftstheorie*, p. 691 et note 2.

(3) V. Aravantinos, Ἑλλ. Συντ. δίκαιον, t. I (1898), p. 38 et note 2 et la bibliographie, très complète, à notre connaissance, qui s'y trouve.

(4) « La distinction entre la législation, l'administration et la justice (*Gesetzgebung, Verwaltung* und *Rechtsprechung*) est d'une importance capitale pour la limitation de la compétence des organes. » Gierke, *Genossenschaftstheorie*, p. 692.

tions, un droit propre, subjectif; l'État est le seul *sujet* de ce droit; c'est par « reflexwirkung », suivant M. Jellinek (1), que les électeurs paraissent avoir un tel droit;

(1) « Le droit électoral, si paradoxal que cela paraisse, ne consiste point dans *le droit* d'élire. Le sujet unique et exclusif de ce droit est l'État; c'est seulement par un effet réflexe que l'individu, comme tel, paraît posséder un pareil droit. » *Sub. öff. Rechte*, p. 152. L'électeur est considéré « *als Träger eines aktiven Status* », comp. p. 131, où le « droit » de l'électeur est comparé à celui du juge. Pour Laband, *Staatsrecht*, 3e éd. (1895), t. I, p. 292, « le droit électoral n'est point *subjectif*, un droit fondé sur des intérêts individuels, mais seulement le « réflexe » du droit constitutionnel (der Reflex des Verfassungsrechts)... les électeurs ont la faculté (die Möglichkeit) de participer à la formation de l'organe qui exprime les sentiments du peuple ». Comp. Paulsen, *System der Ethik*, 2e éd., p. 878. M. Meyer, *Der Staat und die erworbenen Rechte* (1895, *St. und Völ. Abh.*, t. I, 2 liv.), p. 38-39, ne considère pas comme « inviolables » ou « acquis », les droits électoraux, tout en reconnaissant la gravité politique d'une mesure qui enlèverait à une partie des anciens électeurs, le droit électoral. M. Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, p. 124-125, considère le « droit » de l'électeur comme un « service public », et il ajoute : « Les électeurs agissent à titre de représentants légaux du peuple incapable d'agir » ; ils n'ont aucun « droit subjectif » opposable à l'État. M. Hostos, *Lecciones de Der. const.*, p. 142, considère l'élection comme « un droit pour la société, un devoir pour chacun des associés ». Comp. Posada, *El deber del sufragio y el voto obligatorio* dans la *Rev. gen. de legisl. y jurisprudencia*, t. 88 (1896), p. 230, le vote est un « devoir civique ». V. Giner de los Rios, *El estado de la Persona social*, même revue, t. 89, p. 124. En France « le droit » de suffrage a été considéré tantôt comme un droit naturel, individuel, tantôt comme une « fonction publique » (Barnave, séance du 11 août 1791 et Thouret, même séance). V. Esmein, *Dr. const.*, p. 188 et suiv. M. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. III, 7e éd., Paris, 1898, p. 11, considère le droit de suffrage non pas comme un « droit individuel, absolu, antérieur et supérieur à la loi, mais (comme) *une fonction sociale* conférée par la loi ». M. Raoul de la Grasserie, *De la transformation du suffrage universel amorphe en suffrage universel organique*, dans la *Revue intern. de sociologie*, avril 1896, p. 307, considère le « droit » de suffrage comme « une force sociale... qui n'est pas génératrice d'une faculté, *mais d'une nécessité*. En sociologie, il n'y a pas de droits, il n'y a, comme dans la nature, que des forces ». M. Hauriou se place à un point de vue intermédiaire : « La nature

ils ne possèdent qu'un « statut actif », une « *prétention* légale subjective » à participer à l'élection des organes de l'État. L'électeur, dans les limites de ses fonctions, est un organe de l'État ; passées ces limites, il n'est qu'un particulier, comme un étranger, une femme ou un enfant.

§ II.

Les rapports juridiques de l'organe législatif avec l'organe électoral.

Poser la question des rapports juridiques entre deux organes directs de l'État, c'est la résoudre ; *organe direct* veut dire : l'État voulant, se décidant *librement* ; rap-

des droits politiques est complexe, ils participent du droit individuel et de la fonction sociale. » *Droit administratif*, 3e éd. (1897), p. 193. M. Chavegrin (à son cours) considère le droit de suffrage comme un *droit-devoir* (par exemple : la tutelle, la propriété). Le droit électoral, d'après la doctrine dominante en Italie (V. Palma, *Potere elettorale*, p. 107) repose sur une corrélation entre les droits et les devoirs publics, « La verità è che tutti i *diritti pubblici* sono altresi *pubblici doveri* e viceversa. » Orlando, *Principii di Diritto costituzionale*, 3e éd., p. 73 (*Fondamento giuridico della funzione elettiva*). M. Orlando, cependant, incline presque sans réserves, vers la doctrine allemande : « Comme droit politique, il (le droit électoral) convient non à l'*homme*, mais au *citoyen* ; il trouve son origine et ses limites dans le droit public qui le confère et le réglemente. » *Dir. costituz.*, 3e éd., p. 73. M. Thorpe, *Le principe de représentation dans la démocratie américaine* dans la *Revue du droit public*, t. II (1894), p. 23-24, montre admirablement l'évolution de la conception du droit de suffrage : « La première déduction qui ressort de l'idée initiale, sur laquelle repose la démocratie américaine, est que *tout privilège qui réussit dans son application*, finit par prendre place au nombre *des droits civils*, et plus tard au nombre *des droits naturels*. » Le peuple démocratique est porté à considérer les organes de la puissance publique comme *ses* serviteurs, plutôt que comme les serviteurs de la communauté ; il exige d'eux qu'ils servent ses caprices ; voilà la dernière conséquence du droit de suffrage considéré comme un droit naturel. V. Hertling, *Demokratie* dans le *Staatslexikon*, éd. Bruder (1889 et s.).

port juridique veut dire rapport sanctionné et obligatoire, faisant naître des droits et des devoirs reconnus par le droit positif; ce rapport éveille l'idée de dépendance légale.

Le corps électoral est un organe *direct* de l'État; le corps législatif, nommé par lui, en est un autre; de rapports *juridiques* entre eux, *il n'y en a pas* (1). Le corps législatif est *élu, choisi* par le « corps électoral », qui n'agit jamais en véritable *corps*; ce fait de l'élection n'entraîne pas nécessairement de rapports juridiques entre l'élu et l'électeur ou le corps des élus et le corps des électeurs. Personne n'a prétendu qu'il y ait des rapports juridiques entre le président de la république et les juges qu'il nomme; il n'y a pas de lien juridique entre les députés et les électeurs qui les nomment; ils expriment la volonté de l'État; ils tiennent leurs pouvoirs de ce dernier; ils sont *désignés* comme membres du parlement par les électeurs. « Le mot représentation est une métaphore (2) », si on l'applique aux rapports entre dé-

(1) « Entre les électeurs et les élus il n'y a aucun lien juridique. » Gerber, *Grundzüge des Deutschen Staatsrechts*, 3ᵉ éd., 1880, p. 138. Comp. Laband, *Staatsrecht*, 3ᵉ éd., t. I, p. 259; Seidler, *Ueber den Gegensatz des imp. und fr. mand. der Volksvertreter* dans la *Zeitschrift für das Privat und öff. Recht der Gegenwart*, t. XXIV (1897); Gareis, *All. Staatsrecht*, p. 32 et s. et p. 73; Orlando, *Du fond. jur. de la rep. politique*, *R. D. P.*, t. III, p. 23 s. et *Principii di diritto costituzionale*, 3ᵉ éd., p. 67 et s. (*Nozione di rappresentanza*); Salandra, *Rappresentanza personale* dans *Archivio giuridico*, vol. XV; Posada, *Derecho politico*, t. I (1893), L. VII, ch. I (*teoria de la representación*). Sur les théories dominantes en Espagne, V. J. Sanchez Diezma, *El principio de representación* dans la *Rev. gén. de leg. y jurisprudencia*, t. 89, p. 5 et s. — « L'élu n'est lié par aucun lien juridique (Rechtsband) avec l'électeur... il est organe de l'État. » Jellinek, *Subj. öff. Rechte*, p. 153.

(2) Royer-Collard, V. *La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours, et ses écrits*, par M. de Barante, 2ᵉ éd., Paris, 1863, t. I, p. 227. Royer-Collard montrait le vrai caractère de la Chambre des dépu-

putés et électeurs dans le gouvernement moderne dit représentatif; « la dénomination de gouvernement représentatif est évidemment fausse et trompeuse (1) », si l'on veut dire par là que le corps des citoyens exerce *ses* pouvoirs législatifs par délégation en nommant des *représentants*; dire que « l'ensemble des pouvoirs qui composent un gouvernement », *représentent* l'État ou la nation, « c'est une expression vide de sens (2) », car un État sans organes n'existe pas au point de vue du droit, il n'a pas de volonté juridique, il ne peut pas être *représenté* (3). L'idée des représentants « nous vient du gouvernement féodal (4) »; c'est au moyen âge, où la notion de l'État et du droit public, distinct du droit privé, avait disparu, que la « représentation » avait un sens (5); le seigneur représentait ses vassaux, ses roturiers, ses serfs; l'abbé, ses moines; l'élu, ses électeurs; le « pro-

tés, considérant cette dernière comme un organe de l'État : « La représentation, disait-il, n'existe *nulle part* dans notre gouvernement. La Chambre, telle que la Charte l'a conçue, est un *pouvoir* (*un organe*, dirait-on aujourd'hui) *et non une représentation*. La charte étant *le seul titre de son existence*, elle est aussi la seule définition légale de son caractère politique... l'élection ne lui donne en réalité que *les membres qui la composent*. Dans le fait, la Chambre n'exprime jamais que sa *propre opinion*. » V. dans Barante, *op. cit.*, t. I, p.228, et p. 235 les observations de ce dernier. « L'égalité des électeurs, disait aussi Royer-Collard, l'égalité des suffrages, l'élection directe c'est une même chose ; *d'où il suit qu'il n'y a de député légitime que le député choisi par la majorité. L'élection par la minorité est un mensonge.* » *Moniteur universel* du 18 mai 1820 (séance du 17 mai 1820) et Barante, *op. cit.*, t. II, p. 23. Royer-Collard s'élevait contre « le double vote »; son discours ne visait nullement l'élection *égale* et *proportionnelle*.

(1) Royer-Collard dans Barante, *op. cit.*, p. 228.

(2) Royer-Collard, *loc. cit.*

(3) V. notre § I.

(4) *Contrat social*, L. III, ch. XV.

(5) Orlando, *Diritto costituzionale*, 3e éd., p. 68.

cureur », ses mandants (1). Un pareil gouvernement, où la représentation et la délégation de pouvoirs étaient partout, mériterait, bien plus que le régime moderne, la dénomination de « gouvernement représentatif », si cette expression n'était trop contraire aux habitudes de langage consacrées depuis longtemps.

Si nous ne craignions pas d'avancer des paradoxes, nous dirions que le gouvernement « direct », aussi bien que le gouvernement « représentatif », sont, tous deux, « représentatifs » ; nous entendons dire par là que nulle part aujourd'hui l'État, le souverain ne se confond avec un ou plusieurs individus physiques ; celui ou ceux qui exercent la souveraineté de l'État n'agissent qu'en tant que personnes « publiques », en tant que « Roi », en tant que « citoyens », et non en vertu d'un droit propre, individuel, patrimonial ; ils sont, en un mot et pour employer le langage courant, « des représentants » : il n'y a pas de monarchie vraiment *directe* (2) ; il n'y a pas de démocratie vraiment *directe* (3) où le souverain agirait toujours en personne. Voilà pourquoi Bluntschli a raison de dire que « l'État moderne est *nécessairement* un État représentatif (4) ». En se plaçant à un point de

(1) V. notre *Introd. historique*, notamment sect. I, ch. III, § I.

(2) Jellinek, *Sub. öff. Rechte*, p. 142 : « Le monarque est en droit *organe* souverain de l'État, mais il n'est en aucune façon le *sujet* des droits de l'État. » Comp. Gierke, *Genossenschaftstheorie*, p. 689. V. ci-dessus, p. 87.

(3) « Sous la *démocratie directe*, dans les *Landsgemeinde* ou dans un *Referendum*, où la législation est exercée directement par le peuple, là aussi ce n'est pas « le peuple » qui est le sujet de la souveraineté de l'État (der Staatshoheit), mais bien l'État. » Gareis, *Allgemeines Staatsrecht*, p. 29, note. V. ci-dessus, p. 70. Meyer, *Staatsrecht*, 4ᵉ éd., p. 13.

(4) « Der moderne Staat der nicht anerkennt, das irgend ein Beamter, oder irgend ein Gewalthaber im Staate ein Recht für sich habe, sondern alle nur ein von den Ganzen abgeleitetes, und das

vue différent, on peut dire, d'autre part, que la démocratie dite directe et la démocratie dite représentative sont, l'une aussi bien que l'autre, *directes*. L'État démocratique exerce ses droits souverains, il veut, par un nombre plus ou moins grand d'organes *directs* ; la démocratie « directe » n'a qu'un seul organe *direct*, au moins en général, le corps des citoyens électeurs, législateurs, souvent même administrateurs ou juges ; la démocratie « représentative » sépare les fonctions et aboutit à un nombre plus ou moins grand d'organes *directs* : corps électoral, corps législatif, etc., etc. (1) ; elle est, si l'on veut, une démocratie directe différenciée ; il n'y a qu'une division du travail plus complète ; mais les organes directs de l'État (aussi bien l'organe central, le corps des citoyens, que les autres), leur nom même l'indique, n'en exercent pas moins directement leurs fonctions et les droits de l'État. La différence

Ganze, die Staatsperson selbst repräsentirendes Recht verwalten, *der moderne Staat ist daher nothwendig ein Repräsentativstaat in diesem Sinne.* « Bluntschli, *Repräsentativverfassung*, dans son *Staatswörterbuch* publié par Lœning en trois volumes, Leipzig, 1876. Voilà pourquoi il faudrait éviter, d'après nous, l'emploi d'expressions comme celles-ci : « L'élu ne représente que lui-même, » Orlando, *Fond. jur. de la rep. politique*, *R. Dr. public*, t. III, p. 21 et *principii di diritto costituzionale*, 3e éd., p. 70 : « L'eletto non rappresenta *che se stesso* ». M. Salandra, *Rappresent. person.* dans *Arch. giuridico*, t.XV, dit également que le député « rappresenta solamente se stesso, cio è il suo carattere, la sua onestà, la sua dottrina etc. »

(1) « Die Ausübung der obersten Herrschaftsrechte im Staate kann entweder einem *einzigen* Organe übertragen sein, wie z. B. in... *reinem demokratieen*... oder *mehreren* Organen... so namentlich in den *Repräsentativdemokratieen.* » Meyer, *Staatsrecht*, 4e éd., p. 13; M. Burgess, *Political science and comparative constitutional law*, t. II, Boston, 1891, p. 32 a raison de dire : « Le gouvernement anglais est un gouvernement direct *(immediate government)*, c'est-à-dire que l'organisation de l'État et l'organisation du gouvernement y sont *identiques*, » v. sur l'Angleterre, la vraie patrie du gouvernement « représentatif », notre *intr. hist.*, section I, ch. I.

entre la démocratie « directe » et la « représentative » ne consiste pas, comme disait Madison (1), dans la « *délégation* du gouvernement à un petit nombre de citoyens élus par le reste », mais bien dans la nature des fonctions juridiques assignées par l'État au corps des citoyens et aux autres organes directs. La délégation de pouvoirs existe dans les deux formes de la démocratie ou elle n'existe dans aucune d'elles, suivant le point de vue auquel on se place. *Tout* organe direct de l'État démocratique, et de l'État en général, exerce des pouvoirs « délégués » par l'État, et *aucun* organe direct n'est investi de pouvoirs délégués par un autre organe direct (2), la délégation est partout ou elle n'est nulle part ; toute démocratie est *directe* aussi bien que *représentative*. Ces expressions dès lors ne sauraient servir à opposer ce qui est commun aux deux formes du gouvernement démocratique (3).

(1) « The two great points of difference between a democracy and a Republic are ; first, *the delegation of the government*, in the latter, to a small number of citizens elected by the rest. » *The Federalist*, n° X (Madison), éd. citée, p. 57 ; par : République, Madison désigne la démocratie « représentative ».

(2) Ce serait une véritable contradiction dans les termes, v. notre § I.

(3) Madison se servait du terme « *République* » comme synonyme de : *démocratie représentative* : « A republic, by which I mean a government in which the scheme of representation takes place, opens a different prospect, and promises the cure for which we are seeking. » *The Federalist*, n° X, p. 57, éd.citée. Il désignait par « pure démocratie », la démocratie directe : «... a pure democracy, by which I mean a society consisting of a small number of citizens, who assemble and administer the government *in person*, can admit of no cure for the mischiefs of faction. » *Loc. cit.*, p. 56. Proudhon, *Solution du problème social* (*Œuvres*, 1868), p. 56 oppose également la *démocratie* à la *République* en attachant à ces mots un sens un peu spécial. Hérault-Séchelles déjà, dans son rapport à la Convention sur la const. de 1793, dans la séance du 10 juin 1793, employait une terminologie analogue : « La constitution française ne peut pas être ex-

On pourrait peut-être désigner la démocratie dite directe par : *démocratie* tout court, et la démocratie dite représentative par : *République* (1) ; ou bien par : *démocratie simple* et *démocratie complexe* (2). Le grand avantage de cette dernière, c'est qu'elle repose sur l'adage « à chacun selon ses facultés », au peuple l'élection, aux députés la législation (3) ; elle est fondée sur une

clusivement représentative, parce qu'elle n'est pas moins *démocratique* que *représentative.* » v. *Moniteur universel* du 13 juin 1793. Les constitutions des cantons suisses de nos jours emploient souvent l'expression « *rein demokratisch* », pour désigner la démocratie directe des cantons à *Landsgemeinde.* M. Meyer, l'éminent professeur de l'Université de Heidelberg, appelle également « démocratie pure », la démocratie directe, v. *Staatsrecht*, 4e éd., p. 13.

(1) Ces expressions auraient le tort de faire croire à l'existence de deux formes distinctes d'*État*, tandis qu'il ne s'agit que de l'organisation du *gouvernement* au sens large du mot.

(2) Ces termes seraient trop « savants ». Aussi employons-nous le plus souvent les expressions traditionnelles, sans les approuver cependant au point de vue juridique.

(3) « Le grand avantage des représentants c'est qu'ils sont *capables* de discuter les affaires. *Le peuple n'y est point du tout propre* ; ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie. » Montesquieu, *Esprit des lois*, L. XI, ch. VI. Comp. de Lolme, *Const. d'Angleterre*, L. II, ch. V, Genève, 1790, t. I, p. 241 s. et Rousseau, *Contrat social*, L. II, ch. VI. Montesquieu, cependant, ne distinguait pas assez nettement les deux formes de gouvernement en question ; il inclinait plutôt vers le gouvernement direct-représentatif, v. ci-dessus, p. 16 et s. Louis Blanc, au milieu de notre siècle, fondait la démocratie représentative sur le principe de la division du travail : « La confection des lois correspond *à une fonction* laquelle doit être régie, comme toutes les autres fonctions sociales, *par le principe de la division du travail.* Que chacun soit appelé à faire, dans l'intérêt de tous, ce à quoi *il est le plus propre*, ou ce qui exprime la même idée, *à chacun selon ses facultés* ! Telle est la règle fondamentale de toute bonne organisation sociale. » Louis Blanc, *Questions d'aujourd'hui et de demain, première série, politique*, édit. de 1873 (*Du gouvernement du peuple par lui-même*, publié en 1851), p. 79. Louis Blanc, cependant, tombait dans la même confusion lorsqu'il employait le terme *mandataire*, parce qu'il exprime, d'après lui, « beaucoup mieux que celui de *représentant* le rapport de *dépendance* qui

division des fonctions sociales et surtout politiques, beaucoup plus parfaite que celle qu'on rencontre, à l'état rudimentaire, dans la démocratie dite directe.

La démocratie directe-immédiate ou la démocratie directe-représentative (1), la démocratie *simple* en un mot, convient aux sociétés dans leur enfance (2) ; la démocratie complexe, ou « représentative » pure, doit, au contraire, être le résultat du progrès politique et social (3) ; cette dernière repose sur une « différenciation, une autonomie et une coordination » de plus en plus grandes, des fonctions sociales et des *organes* politiques. Il ne faut pas confondre « coordination » et « dépendance » ; les organes directs de l'État sont « autonomes » dans leur sphère d'action, mais, en revanche, ils sont « coordonnés » en vue du fonctionne-

existe entre l'élu et ses électeurs ». *Plus de Girondins*, p. 50 (cité par Rittinghausen, *La législation directe par le peuple et ses adversaires*, nouv. éd., p. 82) ; comp. *Questions*, etc., *loc. cit.*, p.90 (« *Les mandataires représentants* »). Comp. sur la question de la division du travail politique, « à chacun selon ses facultés », Salandra, *Rappr. person.* dans *Arch. giuridico*, v. XV, p. 192 ; Orlando, *Dir. costituzionale*, 3e éd., p. 70.

(1) V. ci-dessus ch. I, § II, p. 15. Il s'agit dans tous ces cas (vote des lois, représentation personnelle, etc.) d'une seule et même forme de gouvernement, de celle où le citoyen a des pouvoirs *législatifs*.

(2) « Dans les sociétés à structure simple et homogène, la représentation, la délibération, la décision et l'exécution n'ont pas d'organes spéciaux. » Guillaume de Greef, *La Constituante et le régime représentatif*, Bruxelles, 1892, p. 17.

(3) « Tous les progrès dans les institutions *politiques* de l'humanité coïncident partout et toujours avec : 1°... 2° *Une différenciation* de plus en plus grande des fonctions dont l'ensemble constitue cette vie sociale, c'est-à-dire *une division* de plus en plus spéciale *du travail collectif* ; 3° Une *autonomie* de plus en plus effective des fonctions sociales ; 4° *Une coordination* de plus en plus étroite des fonctions sociales ; 5° Une organisation de mieux en mieux appropriée à ce développement, à cette différenciation, à cette autonomie, à cette coordination. » G. de Greef, *op. cit.*, p. 33.

ment de la vie publique du pays. Un monarque investi du droit de sanction et un parlement muni des pouvoirs législatifs, sont indépendants, en ce sens que l'un n'a aucune influence juridique sur la décision de l'autre, prise en soi ; ces deux organes *coordonnés*, le monarque et le parlement, agissant ensemble, font la loi. Le corps électoral et le parlement sont *autonomes*, mais *coordonnés* d'après les principes généraux de la constitution de l'État. La différence entre la démocratie « directe » et la démocratie dite « représentative » tient à la nature de la fonction du citoyen, nature différente suivant qu'il s'agit de la première ou de la seconde.

Nous disons qu'il ne peut pas y avoir de lien de représentation, ou de lien juridique en général, entre le parlement et le corps électoral ; non pas tant parce que le corps électoral ou le peuple n'est pas une personne distincte de l'État, ayant une volonté légale, comme prétendent Laband (1) et Jellinek, mais parce que le

(1) « Les membres du Reichstag ne sont pas des fondés de pouvoirs ou des mandataires, étant donné qu'il n'y a pas de sujet du droit (Rechtssubject) qui puisse leur donner un mandat. Les États particuliers sont des sujets juridiques (Rechtssubjecte), voilà pourquoi ils peuvent faire valoir leurs droits et leurs volontés au Bundesrath. L'ensemble du peuple allemand n'a pas de personnalité distincte de celle de l'Empire et opposable à ce dernier, *il n'est pas un sujet du droit et il n'a pas de volonté juridique* (*Das gesammte deutsche Volk... ist kein Rechtssubject und hat juristisch keinen Willen*) ; la désignation des membres du Reichstag comme représentants de tout le peuple (*als Vertreter des gesammten Volkes*) n'a, par conséquent, aucun sens positif et juridique. » Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 3e éd., 1895, t. I, p. 259 ; comp. Rieker, *op cit.*, p. 47 et s., pour ce dernier auteur, le Reichstag n'est point un organe direct de l'État, v. ci-dessus, p. 89. M. Seidler, *Ueber den Gegensatz des imp. und freien Mandates der Volksvertreter* dans la *Zeits. für das Priv. und öff. Recht*, v. XXIV (1897), Ire liv. ne considère pas cette théorie de Laband comme décisive ; pour M. Seidler

corps électoral ne peut pas *être représenté* (1) ; il ne peut pas *déléguer* de fonctions législatives qui ne lui appartiennent pas, car il n'est chargé par l'État que de la fonction d'*élire* et nullement de celle qui consiste à légiférer ; il n'a pas l'ombre d'un droit législatif, comment pourrait-il dès lors *être représenté* dans l'œuvre législative, *déléguer* plus de droits qu'il n'en a lui-même ? *Nemo in alium plus juris transferre potest quam ipse habet*. Le député « représente la nation », il est l'organe direct de l'État, qui est beaucoup plus vaste que le corps électoral (2) ; il ne peut, par conséquent, pas être considéré comme le représentant du corps électoral, du peuple actuel, c'est-à-dire d'un des organes directs de l'État (3). Qu'on ne dise pas que le peuple actuel, étant *der Träger der Staatsgewalt*, a reçu de la part de l'État tous les pouvoirs, dont il délègue une partie aux députés ; je réponds : *delegata potestas non subdelegatur*. Il n'y a pas de *délégation* de pouvoirs possible entre deux organes *directs* de l'État, chargés de fonctions différentes. Il n'y a aucune sorte de mandat entre électeurs et députés, entre le parlement élu et le corps électoral, ni « impé-

le député n'est pas un représentant du *peuple*, parce qu'il n'est le *représentant* de personne, il est un organe de l'État. C'est cette dernière opinion qui nous paraît la meilleure ; le corps électoral, en effet, est un sujet du droit, un organe de l'État (*sic*, Gierke, Rosin, v. ci-dessus, p. 91), mais seulement dans les limites de ses fonctions.

(1) « Dans la démocratie *représentative*, le peuple envisagé comme l'ensemble des citoyens (Das Volk als Gesammtheit der Staatsbürger) est complètement incapable d'émettre une volonté (Das Volk hat *gar nicht* die Fähigkeit, einen gültigen Willen zu aüssern). » *Gesetz und Verordnung*, p. 209 et note. M. Jellinek, contrairement à MM Meyer et Rosin qu'il cite, ne voit pas dans l'élection de l'organe suprême de la démocratie représentative, du parlement, un acte de la *volonté* du peuple, au point de vue du droit.

(2) V. ci-dessus, p. 94 et s.

(3) Posada, *Tratado de Derecho politico*, t. I, 1893, p. 372-373.

ratif », ni « libre », ni « de confiance (1) ». L'idée de mandat éveille celle de lien juridique ; elle impliquerait l'existence des pouvoirs législatifs chez le corps élec-

(1) La théorie du mandat tend à confondre le droit public avec le droit privé. « Le mandat » politique ne saurait jamais être comparé au mandat civil (*Contrà*, Saripolos, *Πραγματεία Συνταγματικοῦ δικαίου*, 2ᵉ éd., t. II, p. 140 et s. et Ankelakis, dans *Παρνασσὸς*, *loc. cit.*) V. ci-dessus, p. 26 ; *sic*, A. Desjardins, *De la liberté politique dans l'État moderne*, 1894, p. 62 et *Séances et travaux de l'Ac. des sciences morales et politiques*, février 1889. Comp. M. Paul Leroy-Beaulieu, *ibid.* ; Orlando, *Dir. costituzionale*, 3ᵉ éd., p. 69 ; Esmein, *Dr. const.*, p. 185, etc., etc.). L'expression « mandat » ou « Mandat » ou « Auftrag », se trouve dans des textes constitutionnels ou dans des lois électorales, V. à titre d'exemples : « Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son *mandat.* » *Loi constitutionnelle* du 25 février 1875, art. 5 (Dareste, *op. cit.*, t. I, 2ᵉ éd., p. 11) ; la loi électorale du 24 avril 1873 sur les élections au Landtag du duché de Saxe-Meiningen, art. 17, emploie le mot « Mandat » (V. Stœrk, *Handbuch der deutschen Verfassungen*, p. 391). Comp. *Constitution de la principauté de Reuss branche aînée*, du 28 mars 1867, paragraphe 54 (Stœrk, *Handbuch*, p. 523), loi électorale du 3 juin 1876 de Lippe, paragraphe 7 (élections au Landtag, Stœrk, *Handbuch*, p. 569). « L'emploi du mot « mandat » en cette matière est un accident des plus fâcheux, qui a singulièrement contribué à troubler les idées. » Esmein, *Dr. const.*, p. 185. Comp. Courcelle-Seneuil, dans *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, février 1889. Il n'y a qu'une seule espèce de mandat : le mandat impératif. V. Orlando, *Dir. costituzionale*, p. 69 : « Ogni mandato, per sè stesso, è imperativo. » On doit, par conséquent, repousser le « mandat libre » ou le « mandat de confiance », comme n'ayant aucun sens juridique, bien qu'il exprime *un fait* certain, la confiance, base de l'élection. M. Picot défendit le « mandat de confiance » à l'*Académie des sciences morales et politiques* (février 1889) : « Chaque élection forme un mandat *sui generis* auquel ne doit pas être appliquée la loi civile, mais qu'inspire et domine la *confiance* » ; on peut dire qu'un pareil « mandat » n'est plus un mandat, c'est une véritable *capitis deminutio* de l'électeur (Salandra, *Rapp. pers.* : *Archivio giuridico*, v. XV, p. 199). Il n'y a que deux théories : la théorie de la représentation personnelle et du mandat pur et simple d'une part, et la théorie organiciste défendue dans cette étude ; toutes les théories « intermédiaires » ne donnent

toral, plutôt que chez celui des députés, de même que c'est le mandant qui est propriétaire ou créancier et non le mandataire.

que l'impression du vague, et n'engendrent que la confusion. Bluntschli, en Allemagne, n'avait pas une doctrine différente de celle de M. Picot : il y a entre électeurs et député « *rapport de confiance* non *mandat juridique* ». *Le droit public général*, trad. franç., p. 40 ; comp. son article, *Repräsentativverfassung* dans le *Bluntschli's Staatswörterbuch* en 3 vol., Leipzig, 1876 (éd. Löning) : « Es besteht also in der modernen Verfassung kein *Auftragsverhältniss*, kein *Mandat*, auch *nicht ein öffentlich-rechtliches*. Wohl aber besteht zwischen ihnen ein *Vertrauensverhältniss*. » M. Paul Lacombe dans un article sur *le vote libre* publié dans la *Revue de métaphysique et de morale*, novembre 1898, p. 783, considère le député comme « un mandataire assurément », mais « d'une espèce » particulière ; il assimile « la situation du député à celle de l'architecte, du médecin ou de l'artiste », et il ajoute : « Le client a la faculté de ne pas exécuter les prescriptions de ce médecin, et d'aller chez un autre », tout en repoussant le mandat impératif qui serait « le malade dictant l'ordonnance ». Cette assimilation est en tous points inadmissible ; les électeurs pourraient révoquer leur député (« Le mandant peut révoquer sa procuration quand bon lui semble », Code civil, article 2004. Au point de vue du droit civil, d'ailleurs, ces rapports ne constituent pas un mandat, mais bien un louage d'ouvrage ou de services) ; la révocation étant possible, le mandat impératif en résulterait, au moins en fait, forcément. De plus, que répondrait M. Lacombe à M. Laboulaye disant : « Les représentants sont des mandataires ; les mandataires doivent dépendre de leurs commettants ; voilà ce que disent l'expérience et le bon sens. *Si vous chargiez un architecte de vous bâtir une maison* et qu'il bâtit une maison *à son goût* et non pas *au vôtre*, sous prétexte qu'il est votre mandataire, vous trouveriez la plaisanterie un peu forte. » *Histoire des États-Unis*, t. III, p. 378 (il faut diviser en deux Chambres le pouvoir législatif, d'après Laboulaye « afin qu'il reste *dans la main* des électeurs », *loc. cit.*). On ne saurait repousser *le mandat impératif* en comparant les députés aux architectes, aux artistes ou même aux cuisiniers ; les électeurs pourraient tenir le même langage qu'Aristote : « οἰκίαν οὐ μόνον ἐστὶ γνῶναι τοῦ ποιήσαντος, ἀλλὰ καὶ βέλτιον ὁ χρώμενος αὐτῇ κρινεῖ. χρῆται δὲ ὁ οἰκονόμος· καὶ πηδάλιον κυβερνήτης τέκτονος· καὶ θοίνην ὁ δαιτυμὼν ἀλλ' οὐχ ὁ μάγειρος. » *Politique*, L. III, c. VI, § 10. [Une maison peut être appréciée par celui qui l'a bâtie ; mais elle sera bien mieux encore jugée par celui qui en fait usage ; et celui-là

L'élection ne constitue pas un *mandat* en vue d'une représentation, mais bien un *choix collectif* : un certain nombre de citoyens, agissant comme organes de l'État, choisissent une ou plusieurs personnes, jugées capables de composer l'organe législatif de l'État (1). L'élection

c'est le père de famille ; ainsi le capitaine jugera mieux le gouvernail que le charpentier, et c'est le convive et non pas le cuisinier qui juge le festin.] Grâce à la conception du député organe du peuple idéal, de l'État, les locataires et les convives *actuels* de la maison ne sauraient jamais juger son œuvre destinée à servir aussi aux générations futures.

(1) V. sur l'élection considérée comme un simple *choix*, Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, p. 234 et *passim*, *La société moderne, études morales et politiques*, ch. IV, et *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, février 1889 ; Orlando, *Rép.pol.* : *R.D.P.*, t. III, p. 24 et s. et *Dir. costit.*, p. 70 (3e éd.). Salandra, *Rep. pers.* : *Arch. giuridico*, t.XV : « l'elezione non è un atto costitutivo di un rapporto di rappresentanza, ma è, come la parola stessa lo indica, *una scelta*. » Comp. Rossi, *I principii fondamentali della rappresentanza politica*, Bologna, 1894 ; Iona, *La rappresentanza politica*, Modena, 1893 ; Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica*, 1896, t. I, p. 554 ; Miceli, *Del concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892. La doctrine de l'élection-choix est dominante en Italie ; M. Miceli, *La tyrannie des Chambres* : *Revue politique et parlementaire*, numéro de mars 1896, dit : « Etant donné ce caractère de la représentation, il n'est plus difficile de comprendre que l'Assemblée populaire soit quelquefois disposée à méconnaître et à froisser les mœurs, les besoins, les aspirations, le droit même de la communauté. » Comp. Laboulaye et Saleilles, ci-dessus, p. 109 et 84. Nous croyons qu'avec la durée actuelle, durée plus ou moins courte, des fonctions du député, un pareil danger n'existe pas. V. sur la législation comparée relative à la durée des fonctions législatives, E. Alden, *The world's representative assemblies of to-day, study in Comparative Legislation*, Baltimore, 1893 et C. Schanzer, *Sull'ordinamento del potere legislativo e sulle elezioni politiche nei principali Stati d'Europa, appunti di legislazione e statistica comparata* dans le *Bulletin de l'Institut international de statistique*, t. VII, *première livraison*, Rome, 1893, p. 47 et s. M. Brunialti cherche à concilier la théorie du choix avec celle de la représentation, en donnant à cette dernière un sens qui n'a rien de juridique : « Toute élection, dit-il, implique un *choix* (*una scelta*), ce qui n'exclut pas le caractère représentatif ; c'est tout à la fois un choix de personnes et d'idées,

n'est, dit M. Orlando, qu'une « désignation de capacités (1) ». Élire c'est choisir les personnes physiques par lesquelles l'État voudra et agira, en un mot les organes de ce dernier (2).

ces deux éléments se joignent dans l'esprit de l'électeur. » *Il diritto costituzionale e la Politica*, t. I, 1896, p. 554. Comp. Rossi, *Rappr. politica*, p. 18. Il n'y a là qu'*un fait*, ce n'est pas une représentation juridique ; « c'est une question de probité » pour le député de représenter son programme, ce n'est pas une obligation légale (V. A. Desjardins, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, février 1889). Les différentes considérations qui décident *du choix* ne concernent pas le droit. V. Orlando, *Rep. pol.* : *R. D. P.*, t. III, p. 35.

(1) « L'élection politique n'est autre chose qu'une désignation de capacités. Il n'y a aucune transmission de pouvoir. » Orlando, *Rep. pol.*, *R. D. P.*, t. III, p. 32. Comp. du même, *Diritto costituzionale*, p. 70 : « *L'elezione non è delegazione di poteri, ma designazione di capacità.* » V. aussi Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl* dans *Jahrbuch* de Schmoller, 1893, p. 35 et s. Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, p. 228 : « L'électeur est choisi par la loi et chargé par elle d'élire les hommes les plus capables d'exercer, au mieux de l'intérêt national et collectif, les fonctions dont ils sont investis. » Comp. *La société moderne*, p. 144.

(2) « Les citoyens (die Einzelnen), ont *la faculté* (*die Möglichkeit*) *de collaborer*, d'après certaines conditions déterminées par la loi, *à la formation de l'organe* qui exprime les tendances et les vues du peuple. » Laband, *Staatsrecht*, t. I, 3e éd., p. 292. Comp. Hænel, *Deutsches Staatsrecht*, Leipzig, 1892, t. I, p. 89, et les auteurs allemands cités dans notre § I. « Wahlen im staatsrechtliche Sinne ist *Ernennung* eines Staatsorganes. » Jellinek, *Sub. öff. rechte*, p. 151. M. Gareis, *Allgemeines Staatsrecht*, p. 70, donne la définition suivante du droit électoral actif : « Die Berechtigung die Person, welche der Volksvertretung angehören soll, *zu bezeichnen.* » L'élection n'est donc qu'une *nomination* (Jellinek) ou une *désignation* (Gareis) des organes législatifs. V. Bernatzik, *Loc. cit.*, les électeurs agissant comme *organes de l'État*, sont chargés de *choisir*, de chercher les meilleurs et les plus capables (« die besten und geeignesten »). V. Meyr, art. *Abgeordneter* du *Staatslexikon*, éd. Bruder, les électeurs « sont autorisés et obligés à contribuer à la formation d'un organe de l'État ». Gierke dit que l'organe électoral est limité « à une seule fonction, l'élection des organes représentatifs (*Die Wahl der repräsentirenden Organe*) » *Genossenschaftsrecht*, t. I (1868), p. 829, mais l'éminent auteur entend par là les *organes directs*, ce qui exclut toute

Le citoyen-électeur dans la démocratie dite représentative, participe au gouvernement du pays par cela même qu'il nomme ceux qui gouvernent; si je nomme mes gouvernants, je me gouverne. Nous verrons à quelles conditions l'alternative du commandement et de l'obéissance, signe de la démocratie, est réalisée.

Disons, en finissant, que « les députés du peuple ne sont ni ne peuvent être ses représentants (1) », non pas justement parce qu'ils ne sont que « ses commissaires », mais bien plutôt parce qu'ils sont ses organes, les organes directs du peuple idéal, de l'État.

Avant de chercher le fondement juridique de la « représentation » *proportionnelle* nous tenons à dire avec Royer-Collard que « la représentation n'est qu'un préjugé politique qui ne soutient pas l'examen, quoique très accrédité (2) ».

idée de représentation, v. ci-dessus, p. 85 et notre critique de l'expression *organe représentatif* qui ne jette que le trouble et la confusion dans les idées. Seidler, *Ueber den Gegensatz*, etc. dans la *Zeit. für das Pr. und öff. Recht*, t. XXIV (1897), suit la doctrine dominante en Allemagne sur le caractère de l'élection comme simple *choix* de l'organe législatif. (*Sic* : MM. Laband, Gierke, Jellinek, Hænel, Gareis, etc. etc. Robert von Mohl, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, t. I, p. 8 et s., admet la représentation et le mandat). M. Bornhak, *Allg. Staatslehre*, p. 106, dit : « Die Volksvertretung ist die Vertretung der Gesammtheit der Staatsangehörigen », mais il s'empresse d'ajouter : « La notion de cette représentation ne doit pas être fondée sur les principes du droit privé relatifs au mandat (Auftrag) ou à la procuration (Vollmacht); elle est une notion de pur droit public (*ein rein staatsrechtlicher Begriff*) » ; dès lors, croyons-nous, il est inutile et même dangereux d'emprunter au droit privé sa terminologie.

(1) « Les députés du peuple ne sont, ni ne peuvent être ses représentants ; ils ne sont que ses commissaires. » Rousseau, *Contrat social*, L. III, ch. XV (des députés ou représentants).

(2) *La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits*, par M. de Barante, 2e éd., 1863, t. I, p. 229.

§ III.

L'élection proportionnelle des membres de l'organe législatif dans l'État démocratique complexe.

Ayant caractérisé la nature de la fonction du citoyen-électeur dans la démocratie « représentative », nous allons essayer maintenant de montrer que cette fonction, cette « prétention légale », telle qu'elle est, doit être efficace, pour que les principes de la forme d'État démocratique soient maintenus intacts ; la forme de l'État est supérieure à celle du gouvernement ; ces principes s'appliquent à la démocratie directe pure, à la démocratie semi-représentative, et enfin à la démocratie « représentative » pure que nous appelons « complexe ».

Aristote, il y a plus de deux mille ans, les a posés au nom de la science politique ; la Révolution française les a solennellement proclamés ; la démocratie moderne n'a qu'à les appliquer (1).

Le droit démocratique veut que « le tout gouverne chacun et que chacun gouverne le tout alternativement (2) » ; le premier signe de la liberté, qui constitue « le principe » de la démocratie, est « l'alternative du commandement et de l'obéissance (3) » ; l'obéissance dans une démocratie est toujours soumise à la condi-

(1) V. notre *Introduction historique*, p. 191.

(2) « *τὸ ἄρχειν πάντας μὲν ἑκάστου, ἕκαστον δ'ἐν μέρει πάντων.* » *Politique*, L. VI, c. I, § 8. Comp. Rousseau, *Contrat social*, L. I, ch. VI : « Comme il n'y a pas un associé sur lequel on n'acquière le même droit qu'on lui cède sur soi, on gagne l'équivalent de tout ce qu'on perd, et plus de force pour conserver ce qu'on a. » Cette soi-disant conséquence, tirée par Rousseau d'un principe vrai, constitue un véritable sophisme.

(3) « *τὸ ἐν μέρει ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν.* » *Politique*, L. VI, c. I, § 6.

tion du commandement (1). Dans la démocratie « représentative » pure, pour parler de l'espèce de démocratie qui nous intéresse ici, chaque citoyen a, par conséquent, une prétention légale à participer *efficacement* à la formation des organes de l'État ; il doit nommer, en d'autres termes, une ou plusieurs des personnes physiques qui voudront pour l'État ; il doit pouvoir *choisir* ses gouvernants. Il y a donc un « droit » pour chaque citoyen à élire des députés, dont il importe maintenant de préciser la nature et les limites.

Ce droit d'abord n'est qu'un droit *de nomination* ; il n'implique nullement la souveraineté individuelle ou la représentation personnelle que nous avons repoussées comme contraires au gouvernement dit représentatif. Nous ne prétendons pas que le citoyen a un « droit naturel », inhérent à sa personne, dérivant de sa qualité d'homme, à nommer les députés (2) ; son droit n'est

(1) « τὸ μὴ ἄρχεσθαι, μάλιστα μὲν ὑπὸ μηθενὸς, εἰ δὲ μὴ, κατὰ μέρος. » *Politique*, L.VI, ch. I, § 7. [Le citoyen n'est tenu d'obéir à personne, ou s'il est gouverné, c'est à la condition de gouverner à son tour.]

(2) M. Naville observe très bien que ce droit du citoyen est soumis à la règle du *quotient* ; les électeurs qui ne sont pas assez nombreux ne peuvent pas élire un député ; ce droit ne saurait être « inviolable et sacré ». V. *Acad. sc. mor. et polit.*, t. 115, p. 355. M. Bernatzik, *Proportionalwahl* dans *Jahrbuch* de Schmoller, 1893, p. 35 et s., se demande dans quel abîme tombent « les droits naturels » des partis, dans le cas où l'organe à nommer se compose d'une seule personne, par exemple le président des États-Unis. On pourrait tout au plus considérer le droit du citoyen comme un « droit social ». M. Guillaume de Greef, *La constituante et le rég. représentatif*, p. 23 dit : « Toutes les unités humaines, tous les individus concourent, dans des fonctions diverses, à la vie sociale ; tous les hommes sont fonctionnaires de la collectivité. Tous ont intérêt à la Société et la Société a intérêt à tous. Le concours de tous implique le droit de tous ; ce droit, naturel ou non, est un droit social. Tout individu a droit au suffrage, droit à la représentation. » Comp. Spencer, V. notre *intr. hist.*, p. 273. C'est dans ce sens qu'on peut dire que la représentation proportionnelle constitue « un droit naturel ».

qu'un droit « réflexe » venant de l'État ; il a, cependant, une « prétention légale » à participer efficacement à la nomination des députés (1), de même que ces derniers peuvent *prétendre* au vote des lois (2). La violation de cette « prétention subjective » de l'électeur, constitue en même temps une violation du droit objectif (3) ; l'électeur, comme *porteur d'un statut actif* (*als Träger eines aktiven Status*), peut revendiquer légalement la reconnaissance de sa qualité d'électeur, son inscription sur les listes électorales et son admission aux élections (4). L'électeur, pas plus que le député, n'a un droit naturel, inviolable, acquis, à l'exercice de ses fonctions ; l'État peut enlever à l'électeur, aussi bien qu'au député, leur qualité d'organes directs (5) ; mais, tant qu'ils restent tels, ils peuvent prétendre à l'exercice efficace de leurs fonctions. Le véritable titulaire du droit électoral, c'est le corps des citoyens dans son ensemble (6), mais ce droit « s'arrête et s'établit » forcément, sur des personnes physiques, « les membres » de ce corps *amorphe*, du corps électoral. Le citoyen, pris individuellement, et non la majorité, est donc toujours investi d'un droit réflexe individualisé.

(1) V. ci-dessus, p. 96.
(2) V. ci-dessus, p. 92.
(3) Jellinek, *Sub. öff. rechte*, p. 154.
(4) Jellinek, *Sub. öff. rechte*, p. 153.
(5) Meyer, *Der Staat und die erworbenen Rechte*, Leipzig, 1895, p. 38 et 39, v. ci-dessus, p. 92 et ci-dessous, p. 123.
(6) « L'action électorale même ne peut jamais constituer un droit individuel, l'électeur doit être considéré plutôt au moment de l'action électorale, comme organe participant, comme *membre* du collège électoral. » Jellinek, *Sub. öff. rechte*, p. 151. Aristote disait la même chose : « οὐδ' ὁ ἐκκλησιαστὴς ἄρχων ἐστὶν ἀλλὰ ὁ δῆμος. Λέγω δὲ μόριον τὸν ἐκκλησιαστήν. » *Politique*, L. III, c. VI, § 12. [C'est le peuple, l'assemblée générale, qui est souverain et non le citoyen participant. J'appelle le citoyen présent à l'assemblée du peuple : *membre*.]

La comparaison suivante entre la démocratie directe, la démocratie semi-représentative et la démocratie dite représentative pure, montrera, nous l'espérons, la vraie nature du droit du citoyen, droit immuable sous ces trois formes de *gouvernement* démocratique. Nous tenons à dire tout d'abord que nous ne comparons ces trois formes démocratiques différentes, qu'au point de vue de ce qui leur est commun : « le droit » démocratique ; notre comparaison ne concerne nullement « la fonction » démocratique du citoyen ; nous laissons ce dernier législateur, semi-législateur, électeur suivant les formes du gouvernement ; nous ne prenons que le citoyen en soi, dans un État à forme démocratique, et ce que nous cherchons, c'est la nature de ses « droits » pris *in abstracto*, et la nécessité de leur efficacité ; question indépendante de la fonction remplie par le citoyen, fonction qui donne naissance, suivant les cas, à une forme, bien distincte, de gouvernement (1). Dans le gouvernement direct, le peuple dans son ensemble est l'organe souverain de l'État, le corps des citoyens est *législateur*, mais cette qualité se communique à chaque citoyen qui vote, qui participe à la formation de la loi, efficacement ; il peut exercer l'initiative législative, proposer des lois ; si son avis est mis en minorité aujourd'hui, il pourra bien l'emporter demain. Le citoyen a le droit d'émettre par son vote un avis sur la volonté générale sous forme de loi ; ce droit, il l'exerce effectivement par son vote. Le citoyen, en un mot, est gouvernant et gouverné ; il *se* gouverne.

Passons au gouvernement semi-représentatif (2) ; ici

(1) On ne saurait donc nous reprocher de tomber dans la confusion des formes de gouvernement que nous avons critiquée dans notre ch. I, §§ II et III.

(2) Esmein, *Deux formes de gouvernement* dans la *Revue du droit public*, t. I (1894), p. 15 et s.

encore le citoyen est souvent *législateur* (*Referendum*, *initiative populaire*). Le droit d'initiative en Suisse est bien considéré comme un droit du peuple (*Vorschlagrecht des Volkes*) (1), mais « il faut reconnaître que les droits d'initiative, comme le droit de sanction, le referendum, le droit d'élire les autorités et tous les autres droits politiques, bien qu'institués comme droits du peuple, deviennent, *par la force des choses*, des droits individuels pour les citoyens qui les exercent (2). » Il ne s'agit pas d'un droit appartenant aux citoyens en leur qualité d'individus, d'un droit « naturel », mais bien d'un droit *politique* individualisé nécessairement (3); c'est un droit attaché *au citoyen*; « c'est bien à titre d'*organe du peuple* que les citoyens *jouissent* du droit d'initiative et non pas en leur qualité d'individus (4). » Le citoyen peut exercer son droit *individualisé* effectivement. à condition de se mettre d'accord avec un nombre plus ou moins grand de citoyens, sans distinction, d'ailleurs, entre majorité et minorité (5). Ce droit, indivi-

(1) Constitution du canton de *Zurich*, de celui de *Schaffhouse*, etc., (*Contrà* : *Appenzell*, *Bâle-ville*). V. J. Berney, *L'initiative populaire et la législation fédérale* dans le *Recueil publié par la Faculté de droit de l'Université de Lausanne à l'occasion de l'exposition nationale suisse*, Genève, 1896, p. 318.

(2) Berney, *L'initiative populaire*, recueil cité, p. 319 ; comp. la même idée au fond dans Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 9.

(3) Berney, *loc. cit.*, p. 318, l'initiative populaire n'est pas « *un droit de pétition renforcé* » (le corps législatif, on le sait, est *obligé* de présenter un projet de loi « sur initiative » au vote du peuple. *Le droit de pétition* proprement dit est, d'ailleurs, considéré comme un droit « public », « politique », attaché à la qualité de citoyen ; *le droit de plainte* est un droit « individuel ». V. sur la distinction à laquelle nous faisons allusion, Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 376 et s.).

(4) Berney, *loc. cit.*, p. 318.

(5) « Lorsque 50.000 *citoyens suisses* ayant droit de voter demandent la révision, la question de savoir si la Constitution fédérale

dualisé dans sa jouissance aussi bien que dans son exercice sous le gouvernement démocratique direct, est *exercé* collectivement par les citoyens sous le gouvernement démocratique semi-représentatif (1) ; l'efficacité de ce droit, d'ailleurs, est indépendante de la question de savoir si le groupe de citoyens, exerçant l'initiative populaire, appartient à la majorité ou à la minorité du peuple, dont il est l'organe direct (2). Cette question ne se pose que lorsqu'il y a nécessité matérielle, lorsque le peuple, le corps des citoyens agit vraiment en être collectif, en corps ; « c'est la majorité des citoyens qui *décide* » (3) au moment du vote sur la proposition de loi élaborée par le corps législatif sur initiative populaire.

Du gouvernement démocratique semi-représentatif passons au gouvernement démocratique dit « représentatif » pur ; la fonction du citoyen change complètement de caractère ; il n'est plus *législateur*, il n'est qu'*électeur* ; la nature de la fonction du citoyen change avec la forme du gouvernement, la nature de son « droit » pris en soi, ne peut changer qu'avec la forme de l'État.

doit être révisée est soumise à la votation du peuple suisse par oui ou par non. » Constitution fédérale suisse du 29 mai 1874, art. 120 (V. Dareste, *op. cit.*, 2e éd., t. I, p. 509). Comp. sur l'initiative *législative* dans la constitution fédérale et les constitutions cantonales, Berney, *op. cit.*, passim ; A. Keller, *Das Volksinitiativ nach den Schweizerischen Kantonsverfassungen*, Zurich, 1889 ; Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 261 et s. et les ouvrages cités dans notre L. I, des auteurs suisses comme Dubs, Blumer, Curti, Salis, etc.

(1) « Les droits découlant de l'initiative sont *des droits du peuple exercés collectivement par les citoyens.* » Berney, *op. cit.*, p. 318.

(2) « Le droit d'initiative proprement dit est exercé par une minorité, une fraction du corps électoral, un groupement quelconque de citoyens. » Berney, *loc. cit.* Ce groupement « quelconque » doit se composer d'un certain nombre de citoyens fixé par la loi (50.000, 30.000, etc.).

(3) *Constitution du canton de Berne* du 31 juillet 1846, article 6.

Le citoyen dans une démocratie a *un droit individualisé à gouverner et à être gouverné*, *à se gouverner* ; le citoyen-législateur sous le gouvernement direct, exerce *individuellement* et effectivement son droit, en remplissant sa fonction consistant à émettre un avis légal sur la volonté générale, la loi, à proposer des lois ; à chaque instant il est gouvernant et gouverné ; le citoyen semi-législateur sous le gouvernement semi-représentatif, exerce individuellement ou *collectivement*, mais toujours effectivement, son droit, par l'exercice de sa fonction semi-législative consistant à voter sur referendum, et, d'accord avec un certain nombre de ses concitoyens, à faire proposer des lois. Le citoyen-électeur sous le gouvernement dit représentatif devrait exercer *collectivement* et effectivement son droit, par l'exercice de sa fonction, consistant à nommer, au nom de l'État et en se mettant d'accord avec un certain nombre de ses concitoyens, les organes législatifs de ce dernier ; il *se* gouvernerait ainsi à tout moment, puisqu'il nommerait ses gouvernants. Il n'en est rien en fait ; à la condition de l'exercice collectif du droit démocratique, condition imposée par la nécessité, on ajoute la condition de la force : pour *se* gouverner, il faut être la force, appartenir à la majorité, faute de quoi on n'est que gouverné, sujet et non citoyen (1). Miracle ! le changement de la fonction du citoyen influe sur son droit démocratique ; aux nouvelles conditions matérielles on ajoute des conditions légales restrictives, inutiles. La moitié des citoyens n'est que sujette, des millions de citoyens n'ont aucune influence sur le gouvernement du pays ; ils sont gouvernés sans gouverner à leur tour ; sans nommer aucun organe de l'État, ils en subissent la contrainte ;

(1) V. notre L. I, section II, ch. I.

chargés *d'élire*, ils ne font qu'*opiner*, sans que la loi en tienne compte, puisque le citoyen, sous le gouvernement dit représentatif, n'est pas chargé d'émettre des *avis* sur la volonté générale, mais bien plutôt de concourir à *un fait*, la nomination des organes de l'État qui exercent ses droits de contrainte. Au lieu de l'alternative du commandement et de l'obéissance qui caractérise la démocratie, d'après les profondes observations d'Aristote, nous avons le commandement aux uns et l'obéissance aux autres, ce qui caractérise le despotisme.

Qu'a-t-on à objecter à notre doctrine? la souveraineté individuelle? la souveraineté fractionnée? mais elle ne le serait pas plus qu'aujourd'hui sous le gouvernement direct, où chaque citoyen ἄρχει (gouverne) et ἄρχεται (est gouverné); les droits souverains n'appartiennent qu'au peuple idéal, qu'à l'État; mais dans leur exercice, ces droits sont individualisés par la nature des choses, étant donné que le peuple ne se compose que d'individus et qu'il ne peut agir que s'ils agissent; il n'agit jamais comme *corps* sous le gouvernement représentatif, ses membres seuls, pris isolément, agissent en petits groupes, à titre d'organes.

Est-ce que notre doctrine implique la représentation personnelle et le mandat politique? pas le moins du monde; nous avons trop insisté sur la nature de la fonction du citoyen sous le gouvernement dit représentatif, pour que nous soyons obligé de nous expliquer de nouveau. Nous ne demandons que *le droit individualisé et collectif dans son exercice, d'élire les organes gouvernants de l'État*; voilà tout; nous n'y voyons qu'une condition juridique et politique de la forme d'État démocratique, forme que nous ne considérons nullement comme de droit naturel et universel; ce n'est qu'une organisation juridique logique, ayant ses principes à

elle, et c'est tout. Notre doctrine n'a rien d'anarchique, comme serait le cas de la souveraineté fractionnée ; c'est la combinaison des droits du peuple, envisagé comme être collectif, comme être organique, avec les droits de l'individu. Les citoyens, les individus agissant en nom collectif, nomment, en vertu de la souveraineté électorale individualisée, les organes de l'État qui exercent la souveraineté organique, les droits de contrainte de l'État (1). Ce dernier accorde aux individus le droit de nommer les organes qui exercent les droits de la collectivité plus ou moins organique. Il y a, si je puis dire ainsi, un va et vient continuel entre les droits de l'État et les fonctions individualisées des individus. Cela pourrait nous préserver aussi bien contre l'anarchie de la souveraineté individuelle, que contre la tyrannie de la souveraineté trop collectivisée qui fait abstraction complète de la minorité. « En fait de gouvernement et plus généralement en fait de constitution politique, disait Sieyès à propos d'une autre question (2), unité toute seule est despotisme, division toute seule est anarchie ; division avec unité donne la garantie sociale, sans laquelle toute liberté n'est que précaire. » La doctrine de la souveraineté individuelle, c'est la division toute seule ; la doctrine majoritaire absolue, la doctrine collectiviste pure, forme l'unité toute seule ; la constitution individualiste et le fonctionnement majoritaire, collectiviste, des organes exerçant la souveraineté de l'État, forment une division dans la base avec unité dans l'action. Voilà pourquoi l'élection proportionnelle, et la dé-

(1) M. Hauriou dans ses *Leçons sur le mouvement social*, Paris, 1899, p. 97, distingue la forme *organique* et la forme représentative de la souveraineté ; cette dernière est « individuelle ».

(2) Séance du 2 thermidor an III. *Moniteur universel* du 7 thermidor an III.

cision à la majorité des membres composant chaque organe, majorité nommée par la majorité des citoyens, donnent seules, « la garantie sociale, sans laquelle toute liberté n'est que précaire. » Cette « division avec unité » existe dans la démocratie directe ; chercher partout « l'unité seule » dans la démocratie représentative, ce serait passer des conditions favorables à la liberté à des conditions favorables au despotisme ; la démocratie dite représentative, loin d'être, comme disait Madison (1), plus favorable à la protection de la minorité, serait, au contraire, une forme *inférieure* de gouvernement, dangereuse pour la liberté. On ne s'explique que trop dès lors la tendance de la démocratie représentative moderne à se transformer en démocratie semi-représentative ; c'est une tendance à l'individualisation du droit de citoyen dans son exercice, en même temps qu'une preuve de la nécessité de l'alternative du commandement et de l'obéissance pour tous les citoyens ; tant il est vrai que la démocratie est inconcevable sans le gouvernement de tous par *tous*.

On dit souvent que l'État peut appliquer, aux élections par une loi, le principe majoritaire (2), par suite

(1) *The Federalist*, n° X, p. 57, éd. citée.

(2) M. Bernatzik, *Proportionalwahl* dans le *Jahrbuch* de Schmoller, 1893, dit qu'une des conséquences du *pouvoir* qui, de l'avis de tout le monde, doit appartenir à la majorité, c'est de déterminer le mode de nomination des représentants et de les nommer effectivement. Bien sûr, mais à condition de reconnaître qu'on fait bon marché de la logique démocratique dont le premier principe est l'alternative du commandement et de l'obéissance : la majorité, formée à propos de chaque décision à prendre, *décide*, mais tous participent à la vie politique du pays, voilà la démocratie. M. Hilty, dans son *Politisches Jahrbuch*, etc., année 1894-1895, p. 424, constate que la majorité peut écarter la proportionnelle et abolir les garanties des droits des minorités. Mais est-ce là autre chose qu'un fait arbitraire ? La majorité peut aussi, à ce compte-là, ordonner la mise à mort de tous

duquel la majorité moins deux de la nation se trouve privée de toute espèce d'influence légale sur le gouvernement du pays. Il est vrai que l'État peut agir ainsi, de même qu'il peut changer sa forme, son gouvernement; mais tant que la forme de l'État est démocratique, et tant qu'on reconnaît à tout citoyen le droit d'élire, il est contraire à la logique de cette forme d'État, d'exclure la moitié des citoyens de tout gouvernement direct ou indirect. Il ne s'agit pas de savoir si l'État peut enlever aux citoyens leurs droits électoraux et détruire la démocratie ; ceci est son droit ; la question est de savoir si l'État doit reconnaître aux citoyens le droit d'élire, pour l'enlever en fait à tous ceux qui ne font pas partie de la majorité ; les droits ne peuvent pas dépendre d'un fait accidentel de cette espèce (1). On n'établit pas la démocratie sans en appliquer strictement les principes. L'État, *en droit*, peut faire cela, mais la science politique, qui nous apprend « comment il faut que soit organisé l'État (2) », nous enseigne aussi que « la logique des organismes est peut-être la plus impérieuse de toutes (3). » La démocratie, c'est la participation de *tous* les citoyens au gouvernement du pays, soit directement, soit indirectement par la nomination des organes de l'État ;

les membres de la minorité ; mais c'est la justice et la logique des organismes politiques que nous cherchons.

(1) « Si les citoyens ont droit à être représentés, ils doivent tenir ce droit indépendamment de la circonstance de se trouver en majorité dans la circonscription électorale ; cette circonstance, considérée comme modificative du droit électoral jusqu'au point de le nier, doit être considérée comme absurde ; les droits ne se conditionnent jamais de cette manière là. » M. Amandi, *Estudios sobre procedimiento electoral*, Madrid, 1885 (*Bibliotheca juridica de autores espanoles*, v. 18), p. 184.

(2) Larnaude, *Notre programme*, *Revue du droit public*, t. I (1894), p. 3.

(3) Esmein, *Deux formes de gouvernement*, *R. D. P.*, t. I, p. 41.

appliquer l'*exclusion*, qui est un principe aristocratique, à la démocratie, c'est la condamner à mort (1).

(1) « De même que le principe de l'aristocratie est l'*exclusion* (*die Ausschliessung*), de même nous considérons comme principe de la démocratie, l'*égalité* (*die Gleichheit*). » W. Roscher, *Politik, Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie*, 1892, L. IV, ch. II. L'exclusion et le privilège au profit du nombre seul, est le plus insoutenable des paradoxes. « S'il fallait qu'une partie de la nation seulement eût la prépondérance, » dit excellemment M. Ankelakis, *περὶ τῶν δικαιωμάτων τῶν μειονοψηφιῶν* dans *παρνασσὸς*, t. II (1878), p. 690, « cette partie ne saurait jamais être le nombre seul. » L'exclusion complète d'une partie de la nation, au profit des supériorités de toute sorte, pourrait se comprendre à la rigueur, mais « l'aristocratie » jalouse et exclusiviste du nombre est une monstruosité. Démocratie veut dire : égalité complète et parfaite de *tous* les citoyens dans le gouvernement du pays, v. E. Naville, *La question électorale en Europe et en Amérique*, 2e éd., p. 214. Comp. dans la *Revue politique et parlementaire*, septembre 1896 ; Hostos, *Derecho Constitucional*, p. 163 ; Mason, *Proportional representation* dans *Cyclopædia of political science* de Lalor ; Brunialti dans *Archivio giuridico*, v. VII, p. 435. Les adversaires de la représentation proportionnelle, M. Hilty notamment, sont animés d'un véritable esprit exclusiviste (v. note L. III, ch. II, § I), en même temps qu'ils s'inclinent devant « l'aristocratie » du nombre, auquel ils attribuent toutes les qualités. On s'étonne vraiment de voir M. Hilty considérer la représentation des minorités comme étant en opposition avec la nature de la démocratie, et lui reprocher son « fort goût aristocratique et hétérogène » (Jede Minoritätenvertretung hat in einem demokratisch organisirten Gemeinwesen einen *stark aristokratischen Beigeschmack*) : *Die Minoritätenvertretung* dans *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7e année (1892), p. 160. Autant vaudrait dire avec Proudhon, *Solution du problème social*, p. 71, que la démocratie n'est que « le renversement des rapports établis » ; au lieu des privilèges exclusifs du petit nombre on aurait les privilèges, non moins exclusifs, du grand nombre ; la démocratie serait l'inégalité à rebours. Stuart Mill, dans son célèbre discours à la Chambre des communes dans la séance du 29 mai 1867, montrait admirablement que la démocratie ne consiste pas dans l'exclusion d'une classe sociale par une autre, la plus nombreuse, mais bien dans la vraie égalité : « What is the principle of democracy ? se demandait-il ; is it not that everybody should be represented, and that everybody should be represented equally ? ...*Honest democracy does not mean the displacement of one privileged class, and the instalment of another in a similar privilege*

« On ne saurait considérer un parlement ou une assemblée publique comme un gâteau, disait-on au parlement belge (1), dont chaque parti a le droit d'obtenir une part » ; chaque parti, assurément non, mais chaque citoyen doit pouvoir prendre part directement ou indirectement (par la nomination des organes de l'État), au gouvernement du pays. L'aristocratie veut tout le gâteau pour elle, la démagogie réclame « tout le miel » pour la majorité, comme dit Platon (2), la démocratie appelle tout le monde au festin (3).

Ayant essayé de fonder la participation *effective* de tous à l'élection des organes de l'État, sur les principes du droit électoral démocratique, il nous reste mainte-

because it is a more numerous or a poorer class. That would be a mere pretence of democratic equality..... all classes should have, man for man, an equal amount of representation. » *Personal representation : Speech of John Stuart Mill, delivered in the House of Commons*, May 29 th. 1867, 2e édition, Londres, 1867, p. 14.

(1) M. Hellepute, séance du 27 août 1895, *Annales parlementaires de Belgique. Chambre des représentants*, p. 2897. M. Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 665 se fait la même conception de la représentation proportionnelle : « La représentation nationale, dans la démocratie moderne, apparaîtrait ainsi comme une série d'emplois dont le peuple dispose lui-même et dont chaque parti voudrait avoir sa juste part. »

(2) « μέλιτός τι μεταλαμβάνει » : Platon, πολιτεία (République), L. VIII, 565. A. V. notre L. I, p. 300, le passage entier et les explications qui y sont données.

(3) « Une république est fondée sur l'ambition de chaque citoyen qui contient l'ambition des autres, sur l'orgueil qui réprime, sur le désir de dominer qui ne souffre pas qu'un autre domine ; de là se forment des lois qui conservent l'égalité autant qu'il est possible. *C'est une société où des convives d'un appétit égal mangent à la même table..... jusqu'à ce qu'il vienne un homme vorace et vigoureux qui prenne tout pour lui et leur laisse les miettes.* » Voltaire, *Pensées sur l'administration publique*, XXXVIII. Si tout le monde mange à la table commune, n'est-il pas plus probable que cet ogre sera repoussé avec beaucoup plus d'union et de force, que s'il a derrière lui des légions d'affamés ?

nant à montrer que ce droit est limité en fait par la nature collective de l'élection, et que cette élection par tous, doit être proportionnelle. « Dans la démocratie directe, l'exercice du droit politique est individuel ; dans la démocratie représentative, il devient collectif par la nature même des choses (1) » ; le droit individualisé du citoyen trouve donc une limite dans son exercice : le *quotient électoral*, imposé par la nature des choses, et fixé par le rapport du nombre des votants au nombre des sièges à pourvoir. « L'égalité des électeurs devient, par la nature collective de l'action d'élire, l'égalité des groupes électoraux. L'égalité des groupes électoraux entraîne le caractère proportionnel de la représentation (2). » L'exercice collectif du droit électoral ne constitue qu'une nécessité de fait, n'impliquant nullement que le titulaire du droit d'élire soit le groupe ou le parti ; ce sont toujours les citoyens qui élisent collectivement.

Cette conception de l'exercice du droit électoral est conforme à la nature de l'élection telle que nous l'avons comprise ; nous avons considéré cette dernière comme *un choix collectif* et *en nom collectif*; les électeurs agissant comme organes de la nation, nomment les membres qui doivent composer l'organe législatif de l'État. L'élection n'est pas une *décision* d'un *être collectif*, formé par les citoyens d'une circonscription, en vue de donner *des instructions* à un représentant personnel du groupe. Élec-

(1) Naville, *La démocratie, les systèmes électoraux et la représentation proportionnelle* dans la *Revue politique et parlementaire*, numéro de septembre 1896. Une pétition des citoyens domiciliés à Paris, du 8 décembre 1788 (V. notre *intr. hist.*, p. 161) contient un exposé lumineux de ce caractère collectif de la « représentation », de l'élection. Comp. de Kiriaki, *Della riforma elettorale*, p. 300 et s.

(2) Naville, *Théorie des élections représentatives* dans *La question électorale en Europe et en Amérique*, 2[e] éd., Genève, 1871, p. 206.

tion et referendum (1), exercice collectif de droits et droit collectif, entente collective et représentation d'une collectivité dans celle de la majorité de ses membres,

(1) Les partisans du procédé majoritaire appliqué aux élections, tombent dans cette confusion : « Si le gouvernement *direct* existait, écrit M. Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 664, cette majorité *déciderait* seule de tout ; pourquoi n'en serait-il pas de même dans le gouvernement *représentatif* ? C'est la majorité seule de la nation dont on tient compte dans un *referendum* ; .... pourquoi ne désignerait-elle pas seule le corps de magistrats par lesquels s'exerce le pouvoir législatif ? » Comp. *Deux formes de gouvernement* dans la *Revue du droit public*, t. I, p. 36. M. Bernatzik, *Proportionalwahl* dans le *Jarhrbuch* de Schmoller, 1893, s'exprime presque dans les mêmes termes : Si le peuple, dit-il, « décide, juge, légifère » à la majorité des voix, il n'y a pas de raisons pour qu'il n'élise pas de la même façon ; l'auteur conclut : « Die Majorität soll ja in der Demokratie herrschen. » Personne n'a prétendu que la majorité ne doit pas régner dans une démocratie ; le système proportionnaliste a pour but d'assurer le pouvoir « à la majorité *réelle* du pays » (formule de l'association réformiste belge), « à la majorité vraie ». V. Naville, dans la *Revue politique et parlementaire*, numéro d'avril 1897 et ses ouvrages *passim*, comp. *Le principe et la pratique de la représentation proportionnelle appliquée à nos élections. Appel au peuple suisse et à ses représentants* par Hagenbach Bischoff et d'autres, dans le *Bulletin de la société suisse pour la représentation proportionnelle*, janvier 1885, p. 18. M. Bernatzik dès lors a tort de s'étonner de ce que les proportionnalistes suisses, tout en reconnaissant le pouvoir à la majorité, contestent « à ce pauvre Roi » (diesem armen König) le droit de nommer « ses propres organes » ; c'est, disons-nous, dans son intérêt vrai ; ce ne sont pas toujours les courtisans qui sont les meilleurs conseillers des rois. M. Bertrand, dans le *Bulletin de la société de législation comparée*, mars 1873, défend l'élection majoritaire ainsi : « Le vote est donné aux citoyens pour leur permettre de prendre part *à une première délibération* sur les sujets et les intérêts discutés dans le pays et qui seront discutés à l'Assemblée. » M. Bertrand parle de la volonté des électeurs, « consultée pour servir à la détermination de la volonté générale », oubliant, trop inspiré qu'il est de Rousseau, que sous le gouvernement représentatif, le parlement seul est l'organe de cette volonté législative. Courcelle-Seneuil, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, février 1889, affirmait que « l'élection est, comme un arrêt de cour de justice, la conclusion et la fin d'une controverse. Qui a jamais demandé à don-

sont des choses qu'il ne faut pas confondre ; on doit séparer la démocratie moderne dite représentative, de l'ancienne représentation féodale des groupes, aussi

ner une place à l'opinion de la minorité dans l'arrêt d'une cour de justice ? » Courcelle-Seneuil oubliait ce passage de Grotius pour ne citer que lui : « Sed hic quæstio oriri solet de conjungendis aut dividendis sententiis : qua de re ex mero jure naturali, id est, si pacto aut lex aliud non præcipiat, distinguendum videtur inter sententias, quæ totis rebus differunt et inter eas, quarum altera partem alterius continet, ut hæ conjungendæ sint in eo quo conveniunt illæ non item. *Sic qui in viginti damnant, et qui in decem, conjugentur in illo decem adversus sententiam absolventem.* » *De jure Belli ac Pacis*, L. II, c. V, § XIX. Chercher la représentation proportionnelle dans les décisions législatives ou judiciaires, ce serait évidemment aller trop loin ; aucun proportionnaliste n'a proposé, au moins à notre connaissance, une pareille mesure ; s'ensuit-il que la majorité doit dominer exclusivement partout ? « Il faudrait, semble-t-il », disait M. Rosseuw dans la séance du 30 mai 1893 de la Chambre des représentants de Belgique, *Annales parlementaires de Belgique*, s. cit., « que bien qu'en minorité et, par conséquent, dans l'impossibilité de faire triompher entièrement leurs idées, leurs motions et leurs propositions, ces élus pussent cependant obtenir une satisfaction correspondant à leur puissance numérique. Mais ce serait là le renversement de toutes les notions reçues ! Or les partisans les plus convaincus de la bonté de ce système n'ont jamais osé aller jusque là, tant il est vrai que, sous ce système comme sous tous les autres, la nature même des choses amène ce résultat que c'est la majorité qui domine exclusivement et gouverne à son gré. » L'élection considérée comme une *décision*, entraînerait le mandat impératif (V. Amandi, *Estudios sobre procedimiento electoral*, Madrid, 1885, p. 112) et la représentation particulariste, étant donné que chaque circonscription ou chaque province se présenterait comme un être collectif prenant une décision à la majorité des voix de ses membres, v. notre L. I, sect. II, ch. II, § III, p. 467 sur les effets particularistes et anti-nationaux du procédé majoritaire en Italie, Belgique, États-Unis, etc. Il est regrettable de voir M. Naville, qui pourtant ne manque jamais l'occasion de dire : « La proportionnalité est le principe des élections et la majorité celui des décisions », affirmer que « le choix des représentants a une signification politique et renferme *un élément de plébiscite.* » *La démocratie représentative, séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 115, p. 353 ; comp. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, 3e éd., 1868, p. 61 : « L'élection

bien que de la démocratie directe où les citoyens *en corps* décident, forment la volonté *une* du peuple. Sous la démocratie dite représentative, cette volonté n'est exprimée, à proprement parler, que par les organes non amorphes de l'État ; l'*organe* électoral n'en est pas un, sociologiquement parlant. La circonscription électorale n'est pas *un être collectif*, elle ne forme pas un organe collectif de l'État, chargé d'élire un ou plusieurs membres de l'organe législatif ; elle ne saurait agir, dès lors, en être collectif, prendre *des décisions* par la majorité de ses membres représentant *le tout*. Le procédé majoritaire appliqué au sein de chaque circonscription électorale, est un véritable anachronisme ; c'est un reste de l'ancienne représentation de collectivités, de véritables personnes morales, munies de droits *de contrainte* qu'elles avaient arrachés à l'État, ou que celui-ci leur avait concédés.

Élection majoritaire veut dire : élection fondée sur

est... une sorte *de plébiscite.* » Les proportionnalistes prennent presque toujours soin de distinguer l'*élection* ou *la représentation* qui doit appartenir à tous, de la *décision* qui forme l'apanage exclusif de la majorité. V. d'abord le passage de Denys d'Halicarnasse cité dans notre *intr. hist.*, p. 199, qui exprime nettement l'idée dont les proportionnalistes s'inspirent. V. Naville, *op. passim*; V. Considérant, Lettre adressée aux membres du grand Conseil de Genève, le 26 octobre 1846 (il distingue « le *vote représentatif* » du « vote délibératif ») ; Aubry-Vitet, *Le suffrage universel dans l'avenir*, *Revue des Deux-Mondes*, mai 1870 ; Brelay, *L'équité électorale*, *Journal des économistes*, juin 1880 ; A. Fouillée, *La propriété sociale*, p. 172 et ch. III du L. III (droit de délibération et son partage entre les partis. La représentation proportionnelle) : « Un cerveau ne peut pas se décider pour deux choses contraires à la fois, mais il peut et il doit délibérer sur les contraires ; il en est de même pour cette sorte de cerveau national qu'on nomme un parlement. » Comp. *Revue des Deux-Mondes*, 1er septembre 1884 ; Poli, *Memorie di politica e di economia. Atti dell' istituto Lombardo*, v. XII, s. III ; Kiriaki, *Riforma elettorale*, p. 300 ; James, *An early essay on prop. rep.* : *Annals of the Am. Ac.*, etc., mars 1896.

la contrainte ; la contrainte suppose un être collectif et souverain ; la circonscription électorale n'est ni l'un ni l'autre. En vertu de quel titre une majorité *locale* pourrait-elle exercer des droits de contrainte, des droits souverains sur la minorité ? Qu'on ne dise pas qu'il y a une *délégation* de la part du souverain (1) ; cette *fiction* est, comme toutes les fictions, insoutenable : « La souveraineté est une :... *aucune section du peuple* ne peut s'en attribuer *l'exercice* (2). » La majorité locale exerçant une contrainte électorale sur la minorité, est bel et bien une « section du peuple » exerçant la souveraineté sur et contre une autre « section du peuple » plus faible, la minorité. « *Aucune portion du peuple ne peut exercer la puissance du peuple entier* (3). » Si le corps électoral dans son ensemble pouvait, à la rigueur, être considéré comme un *être collectif souverain*, exerçant de la contrainte par la majorité de ses membres, une simple partie de ce corps ne saurait jamais agir de la sorte. Dans une démocratie représentative, les véritables droits de souveraineté et de réaction collectives, ne sont exercés que par les organes *élus* de l'État ; l'organe *élisant* n'est qu'une manifestation de la liberté et non de la contrainte politiques. « Toute la contrainte collective, dit M. Hauriou (4), doit être relé-

(1) Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 182 et les citations de Thouret et de Barnave.

(2) *Constitution du 3 septembre* 1791, t. III, art. 1.

(3) *Constitution du 24 juin* 1793, *déclaration des droits*, art. 26.

(4) *Leçons sur le mouvement social*, Paris, 1899, p. 98. M. Hauriou, cependant, admet l'élection majoritaire, tout en reconnaissant « qu'elle provient de l'organicisme », *loc. cit.* Pour M. Hauriou, il n'y a pas là de vraie contrainte collective et organique, car « le fait de la majorité n'est qu'un accident, l'*unanimité* reste le fondement », *op. cit.*, p. 96, v. p. 95-98 *passim*. Il nous semble que Rousseau lui-même n'avait pas dit autre chose, V. *Contrat social*, L. IV, ch. II (Des suffrages). Du moment que l'éminent professeur de

guée dans ce que Rousseau appelait lui-même le gouvernement ou la magistrature qui incarne l'organisme collectif ; si nos Parlements actuels ont de la contrainte, ce n'est pas en tant qu'ils émanent du souverain électoral, mais en tant qu'ils sont devenus organes constitutionnels du gouvernement. »

L'élection n'est qu'une désignation de capacités ; c'est un acte par lequel un certain nombre de citoyens expriment, en tant qu'organes de l'État, et d'une façon *collective*, leur confiance en faveur de certaines personnes qui seront membres de l'organe exprimant la volonté législative de l'État. « La confiance est le prix de la vertu et des talents, disait Chapelier à la Constituante (1), il appartient à *tous* les citoyens de décerner librement ce prix, *tous* ont droit de l'obtenir, il est du devoir de *tous* de le mériter. »

En résumé, appliquer le procédé majoritaire aux élections, c'est les considérer comme un referendum, une décision du peuple souverain, comme une manifestation de la contrainte collective exercée séparément par un nombre plus ou moins grand de « sections du peuple ». L'élection majoritaire implique la confusion de deux formes de gouvernement bien dis-

Toulouse accepte le sophisme de Rousseau sur l'*unanimité* des décisions du corps des citoyens (V. tout le chap. II du L. IV du *Contrat social*) et l'absence de vraie contrainte (« Le citoyen *consent* à toutes les lois, même à celles qu'on passe *malgré lui* », *Contrat social*, *loc. cit.*), il ne saurait critiquer Rousseau ; ce dernier ne professait que la doctrine admise par l'auteur qui lui reproche d'avoir fait du corps des citoyens « un être collectif », et de lui avoir donné « la contrainte qui toujours accompagne le concept de collectivité ». *Leçons*, etc, p. 98. Il n'y a pas de vraie contrainte pour Rousseau ; pour lui aussi « l'unanimité reste le fondement ». La vérité est que la loi de majorité est une vraie contrainte ; les critiques de M. Hauriou portent dès lors, pleinement.

(1) *Moniteur universel* du 17-18 novembre 1789.

tinctes : le gouvernement direct, dans lequel les citoyens, *en corps collectif*, décident sur le parti à prendre à propos d'une mesure projetée, et le gouvernement représentatif, dans lequel les citoyens *élisent* collectivement au nom de l'État, les personnes qui doivent exercer les droits de contrainte de ce dernier.

La « représentation personnelle » et proportionnelle, aussi bien que l'élection majoritaire, s'inspirent du gouvernement direct, et aboutissent au gouvernement semi-représentatif (1) ; *l'élection* proportionnelle part d'une séparation tranchée entre « les deux formes de gouvernement (2) ».

Participation effective de tous les citoyens à la nomination des organes exerçant la contrainte attachée à l'État, élection proportionnelle ; voilà les deux conséquences forcées des principes de la forme d'État démocratique posés par Aristote : alternative du commandement et de l'obéissance, et égalité d'après le nombre et non le mérite. Aucune forme de gouvernement à elle seule, ne saurait porter atteinte à l'efficacité des droits du citoyen dans la forme d'État démocratique.

Le procédé majoritaire, principe de décision directe, appliqué aux élections constitutives des organes qui décident et gouvernent, n'est que le résultat d'une confusion des genres de gouvernement.

Que les adversaires de l'élection proportionnelle se rappellent cette grande vérité, invoquée par un des leurs et non des moindres, contre la *représentation* pro-

(1) V. ci-dessus, p. 22 et notre t. I, L. I, p. 419.

(2) M. Esmein, dans son article souvent cité de la *R. D. P.*, t. I, p. 15 et s., reproche à la réforme connue sous le nom de représentation proportionnelle des erreurs et des confusions qui ne se trouvent que dans la « représentation » personnelle et proportionnelle, à laquelle on nous permettra d'ajouter l'élection majoritaire.

portionnelle : « Le mélange des genres est autrement grave en politique qu'en littérature, et la logique des organismes est peut-être la plus impérieuse de toutes (1) ». Cette vérité s'appliquerait mieux à l'élection majoritaire.

Tel est le fondement théorique que nous donnons en droit public et constitutionnel, à notre réforme ; la science politique et la théorie générale de l'État peuvent également être invoquées en sa faveur.

(1) Esmein, dans la *Revue du droit public*, t. I (1894), p. 41.

CHAPITRE III

Le fondement philosophique de la représentation proportionnelle.

« La loi est la raison dégagée de la passion (1) », d'après l'immortelle définition d'Aristote. « Quand on cherche la justice, on cherche un moyen terme, et *ce moyen terme, c'est la loi* (2) » :

« ὁ νόμος τὸ μέσον »

« La loi est l'expression de la volonté générale (3) » ; cette dernière n'est pas « une somme de volontés particulières », elle est une résultante : « Otez de ces mêmes volontés *les plus et les moins qui s'entre-détruisent, reste pour somme des différences* la volonté générale (4). » Il ne suffit pas, en d'autres termes, pour avoir la volonté générale, de compter les voix, de former une majorité (5). Le grand tort des adversaires de l'élection proportionnelle consiste dans leur confusion de la volonté de la

(1) « ἄνευ ὀρέξεως νοῦς ὁ νόμος ἐστί. » *Politique*, L. III, c. XI, § 4. V. notre *Intr. hist.*, p. 237.

(2) « τὸ δίκαιον ζητοῦντες τὸ μέσον ζητοῦσι, ὁ γὰρ νόμος τὸ μέσον. » *Politique, ib.*, § 6.

(3) *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789, *Constitution du* 3 *septembre* 1791), art. 6, v. *Contrat social*, *passim*. Sur la conception de la loi aux différentes époques, v. Jellinek, *Gesetz und Verordnung, Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Freiburg, 1887, *passim*.

(4) *Contrat social*, L. II, ch. III.

(5) Rousseau lui-même nous semble commettre cette confusion : « *Du calcul des voix* se tire la déclaration de la volonté générale. » *Contrat social*, L. IV, ch. II.

majorité, dégagée d'une façon mécanique, avec la volonté générale qui est tout autre chose et qui ne peut pas être exprimée par le peuple dans une démocratie représentative. Disons avec Proudhon (1) que, « c'est l'athéisme politique dans la plus mauvaise signification du mot.... Comme si, de l'addition d'une quantité quelconque de suffrages pouvait jamais résulter une pensée générale ». La loi est l'expression du « moi commun (2) » de l'État : or ce « moi » n'est pas la somme des « moi » de tous, à plus forte raison de ceux des membres de la majorité. La volonté générale du peuple tout entier, de l'État, n'est pas le résultat d'une action mécanique de volontés individuelles séparées et rigides, comme souvent Rousseau lui-même, Rousseau surtout peut-être semble le croire ; l'État forme une véritable unité psychologique ; il est plus, il est autre chose qu'un arrangement mécanique (3). La volonté générale de l'État est, comme le montre M. Giner de los Rios (4), un produit

(1) *Solution du problème social* (*Œuvres*, Paris, 1868), ch. II ; *La démocratie* (Paris, 16 mars 1848), § 5 ; *La démocratie matérialiste et athée*. Aristote se place à un point de vue éminemment spiritualiste : « Ὁ μὲν οὖν τὸν νόμον κελεύων ἄρχειν δοκεῖ κελεύειν ἄρχειν τὸν θεόν καὶ τὸν νοῦν μόνους. » *Politique*, L. III, c. XI, § 4 (« Dieu et la raison seuls », v. notre *Intr. hist.*, p. 237). Les adversaires de l'élection proportionnelle sont, pour la plupart, de véritables partisans « de l'athéisme politique » ; M. Esmein, cependant, se fait une conception de la loi tout à fait élevée : « Il n'est pas vrai que la loi soit nécessairement et simplement l'expression directe et immédiate de la volonté générale, *formulée d'une façon précise par la majorité des citoyens*. Elle est avant tout, une règle de justice et d'intérêt public. » *Él. de droit constitutionnel*, p. 237. On s'étonne vraiment de voir M. Esmein repousser l'élection proportionnelle (v. ci-dessus, p. 127), en se plaçant au point de vue « des démocrates matérialistes et athées ».

(2) *Contrat social*, L. I, ch. VI.

(3) Willoughby, *An examination of the nature of the State*; *a study in Political Philosophy*, New-York, 1896, p. 119.

(4) *El estado de la Persona social* dans la *Revista general de legislacion y jurisprudencia*, t. 89, p. 130, v. aussi ses *Estudios y frag-*

organique d'actions et de réactions réciproques entre les diverses unités sociales, qui se pénètrent et se modifient sans cesse ; de là *l'opinion publique*, au sens strict du mot, qui forme la base de l'État, de la souveraineté et du pouvoir.

La volonté de l'État est fondée sur des éléments qui se trouvent dans les volontés individuelles, qui sont empruntés à *toutes* les volontés individuelles (1) ; mais elle est un produit d'une élaboration morale, volitive, si je puis ainsi dire, et nullement d'une addition arithmétique de volontés isolées. La loi, expression de cette volonté et de la raison du peuple (Volksethos), ne peut être, dès lors, qu'une moyenne, τὸ μέσον, *un compromis* (2) entre ces différents éléments qui, par leur in-

mentos sobre la Teoria de la persona social, Madrid, 1899. Comp. Willoughby, *op. cit.*, p. 124 ; Fouillée, *Propriété sociale*, p. 176. La conception de l'État comme « organisme contractuel », comme « organisme moral », suffit pour expliquer la volonté générale « organique ». V. notre *Intr. hist.*, p. 275. La théorie de l'État-organisme proprement dit aboutit à la même conception, Lingg, *Empirische Untersuchungen zur Allgemeinen Staatslehre*, Wien, 1890, p. 44 : « La volonté générale est la volonté d'*un être réel* (*eines realen Wesens*), qui se superpose aux individus particuliers. » M. Hostos, *Derecho constitucional*, p. 38, s'exprime mal en disant que la représentation a pour but d'obtenir « la mejor espresion posible de la verdadera soberania, *que es el resultato de la suma del mayor y el menor numero de voluntades* » ; cette idée est contraire à la conception organique de l'État admise par l'auteur.

(1) Willoughby, *The State*, p. 124.

(2) Les proportionnalistes américains fondent volontiers notre réforme sur ce caractère de la loi. V. Commons, *Proportional representation*, p. 177 : « The fundamental nature of legislation is not party victory, but compromise. Compromise is expediency. » Dudley Foulke, président de la ligue pour la représentation proportionnelle, dans la *Proportional representation review*, décembre 1895 : « Compromise is of the essence of popular government » (cité par Commons). V. James, *An early essay on proportional representation* dans les *Annals of the American Academy of political and social science*, mars 1896, v. J. W. Jenks, *The social basis of proportional represen-*

fluence réciproque, contribuent à former la volonté en fait diffuse et confuse de l'État. « Le but du système représentatif, disait Guizot (1), est de recueillir, de concentrer toute la raison qui existe éparse dans la société, et de l'appliquer à son gouvernement. » Dans une démocratie représentative, le peuple, le corps des citoyens, n'exprime jamais la volonté de l'État sous forme de loi. Parmi les organes de la démocratie représentative, il y en a un, le corps législatif, dont la fonction consiste à « concentrer » les sentiments, les tendances, les idées, les intérêts même qui se trouvent épars dans

tation dans les *Annals of Am. Ac. of pol. and soc. science*, novembre 1895.: « It would probably not be a serious misfortune to the State if legislation... should have to be result of compromise between different parties with conflicting interests. » M. Saleilles en France se range du côté de la doctrine qu'on peut appeler, sans trop exagérer, américaine, V. ses intéressantes observations dans son article, *La représentation proportionnelle*, *Revue du droit public*, mai-juin 1898, notamment p. 390 et 405 : « La loi est une œuvre nationale à laquelle doivent concourir tous les éléments représentatifs des intérêts nationaux. » Sismonde de Sismondi écrivait déjà en 1834 : « La liberté exige des transactions continuelles ; car une volonté ne peut être soumise à une volonté contraire sans souffrance, sans servitude, *et les députés de la nation s'assemblent pour réconcilier ces volontés contraires, bien plus que pour les contraindre*... Or il y a dans une nation des intérêts et des opinions de nature très variée, et c'est entre eux tous que la législature doit transiger. » Sismondi, *Études sur les constitutions des peuples libres*, Paris, 1834, p. 136-137. « Avec le système électoral, disait aussi Proudhon, *Solution du problème social* (*Œuvres*, Paris, 1868), p. 54 (ch. II, § 3, *La démocratie est l'ostracisme*), le député soi-disant législateur envoyé par les citoyens pour concilier, au nom du peuple, toutes les idées et tous les intérêts, ne représente jamais qu'une idée, un intérêt ; le reste est impitoyablement exclu. »

(1) *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, nouvelle édition, Paris, 1854, t. II, p. 253. Comp. Wertheim, *Mehrheits oder Verhältnissvertretung ? Eine Wahlrechtsstudie*, Nürnberg, 1887, p. 3, et Held dans : Harthausen, *Das konstitutionelle Prinzip*, II, p. 69 cité par Wertheim. V. aussi Kiriaki, *Della riforma elettorale*, p. 298.

la société (1). L'organe législatif de l'État fond ensemble pour ainsi dire, tous ces éléments, et il en *forme* la volonté générale en lui donnant une expression juridique (2). Voilà comment la loi est l'expression du *Volksethos*, comme disent les allemands, de la raison sociale populaire, comme on pourrait dire en français, en donnant à ces mots un sens un peu spécial. « La puissance législative, dit admirablement Locke (3), est *l'âme du corps politique*; c'est d'elle que *tous* les membres de l'État tirent tout ce qui leur est nécessaire pour leur conservation, pour leur union, et pour leur bonheur. » L'organe législatif de l'État doit par conséquent être composé de telle façon, que tous les premiers éléments constitutifs de la volonté générale s'y retrouvent (4). Voilà pourquoi Vacherot avait mille fois raison de dire qu' « une assemblée seule peut être l'organe de la pensée d'un peuple (5) », non pas parce qu'elle est

(1) M. Meyr, *Abgeordneter* dans le *Staatslexikon*, éd. Bruder, comprend tout cela sous le nom de « Volksethos », ἦθος en grec veut dire : coutume, caractère, mœurs, etc.

(2) Meyr, *loc. cit.* Comp. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 3e éd., 1895, t. I, p. 292 : « Dans l'État constitutionnel il y a un organe par lequel les vues, les tendances, les besoins qui existent dans le peuple, reçoivent une expression juridique. » Comp. Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1896, p. 106-108, Sarwey, *Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege*, Tübingen, 1880, p. 39 et s.

(3) *Essai sur le gouvernement civil* (trad. franç., éd. de Londres, 1783), ch. XVIII (*De la dissolution des gouvernements*).

(4) Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia* (*saggi politici*), 1860, p. 305.

(5) « Un homme peut être l'organe d'un pays, quand il s'agit d'une chose simple, urgente, comme la protection de l'ordre ou la défense de l'indépendance. Mais pour cette œuvre si complexe qui s'appelle la législation, *l'organe de la volonté générale ne peut être qu'une assemblée, par la raison que celle-ci résume plus ou moins fidèlement les partis, les intérêts, les sentiments de la Nation entière.* En ce sens, il est vrai de dire que les assemblées seules ont une vertu *représentative.* » *La démocratie*, 2e éd., Bruxelles, 1860, p. 337.

« l'*image* de la grande société (1) », mais parce qu'une assemblée seule peut servir de *creuset*, si je puis dire ainsi, à la pensée éparse du peuple. L'organe législatif est plus qu'une simple image de la nation ; une image, un miroir, reproduisent fidèlement les traits et les proportions de l'objet, tandis que le parlement *forme* de ces éléments épars et confus, une pensée et une volonté précises et juridiques. Un miroir est une machine, un esclave ; un parlement est une âme, un éducateur.

Il ne faut pas croire, non plus, que le parlement exprimerait d'autant mieux la volonté générale, que *tous* les électeurs enverraient des représentants personnels de *leurs* volontés ; « la parole des députés » ne serait pas dans ce cas « la voix de la nation » (2), mais bien plutôt la cohue de la foule confuse et disparate. « Le parlement dit M. Preuss (3), est un organe de la multitude organisée en unité. » L'élection proportionnelle seule peut donner un parlement capable de former la loi, expression juridique de la raison de l'État. Des députés, en effet, *élus* librement par *tous* les citoyens apporteraient au parlement des tendances d'esprit et des sentiments variés, exprimant plus ou moins confusément les différents éléments de la volonté générale. Ces mêmes députés agissant librement, et délibérant en commun, en corps, subiraient ces actions et réactions, ces influences réciproques, d'où sort la volonté générale de l'État. Le député commence par

(1) Vacherot, *loc. cit.* V. notre ch. I, § 3 sur la critique de ces comparaisons.

(2) Montesquieu, *Esprit des lois*, L. XI, ch. VI, dit tout le contraire : « Il est vrai que, de cette manière (il s'agit du mandat impératif), la parole des députés *serait plus* l'expression de la *voix de la nation* ».

(3) « Die Volksvertretung ist ein Organ der zur Einheit organisirten Vielheit ». Preuss, *Gemeinde, Staat, Reich*, p. 217.

former, par préciser la volonté de ses électeurs qu'il fait sienne propre, mais au parlement son *avis sur la volonté générale*, ainsi précisé provisoirement, est de nouveau influencé par les avis de ses collègues sur la même volonté générale, ou bien il voit lui-même dans un horizon plus vaste cette volonté générale. De ces actions et réactions réciproques et successives résulte la vraie volonté de l'État, exprimée par son organe législatif. L'*élection proportionnelle* seule, nous le répétons, peut donner un pareil résultat. Très différenciés au début, les avis peuvent aboutir à la vraie unité, celle qui résulte non de la suppression de la moitié, mais bien de la combinaison de toutes les parties ; la loi serait ainsi une véritable moyenne, τὸ μέσον ; elle serait la vraie expression de la souveraineté nationale, de la conscience juridique de la nation qui sert de base à cette souveraineté (1). « La représentation équitable des minorités, écrit Jules Simon, créerait en France la souveraineté populaire que nous croyons posséder et qui nous échappe par notre faute. »

Du moment que la base morale de la souveraineté est formée, ceci est indéniable, par les sentiments et les volontés de *tous* les citoyens, de tous les habitants même du pays, pourquoi les pouvoirs publics, fondés sur cette souveraineté, ne contiendraient-ils pas *tous* les éléments primordiaux de cette dernière ?

La conscience populaire exerce et doit exercer une influence plus ou moins grande sur le parlement ; et, en revanche, le parlement, suivant la profonde obser-

(1) Orlando, *Diritto costituzionale*, 3ᵉ éd., Firenze, 1894, p. 50 : « La coscienza giuridica della comunità, su cui riposa (la souveraineté). » Comp. Bryce, *The American Commonwealth*, t. II, ch. LXXVII, intitulé « government by public opinion », et Esmein, *Dr. constitutionnel*, p. 165 et s. V. notre L. I, s. II, ch. I, § II.

vation de Bryce (1), doit avoir une action réflexe sur la conscience du peuple, en lui accordant les fruits de son expérience et de sa capacité. Puisque *tout* vient de *tout* le peuple et que *tout* doit revenir à lui, pourquoi la moitié seule du peuple nommerait-elle cet organe, le Parlement ? « L'action politique, disait Sieyès, le 2 thermidor an III à la Convention (2), dans le système représentatif se divise en deux grandes parties : *l'action ascendante*, *l'action descendante*. La première embrasse tous les actes par lesquels le peuple nomme immédiatement ou médiatement ses diverses représentations, qu'il charge séparément de concourir, soit à demander ou à faire la loi, soit à servir dans son exécution quand elle est faite. La seconde embrasse tous les actes par lesquels ces divers représentants s'emploient à former ou à servir la loi. Le point de départ de ce mouvement politique, dans un pays libre, ne peut être que la Nation dans les assemblées primaires ; le point d'arrivée est le peuple recueillant les bienfaits de la loi. » Tout le monde reconnaît aujourd'hui que « le point d'arrivée » est *tout* le peuple, la majorité, aussi bien que la minorité ; dès lors nous ne voyons pas pourquoi « le point de départ » ne se composerait que de la majorité seule.

En résumé, la conception majoritaire est une conception matérialiste et mécanique ; la conception proportionnaliste, au contraire, suppose une idée morale et organique de la loi et de l'État.

Le principe de la « représentation » proportionnelle

(1) *The American Commonwealth*, éd., 1895, t. I, p. 303. M. Esmein, *Dr. const.*, p. 159, dit que la puissance publique existe « dans l'intérêt de *tous* les membres qui composent la nation » ; dès lors il faut accorder à *tous* les membres de la nation la possibilité de constituer cette puissance publique.

(2) *Moniteur universel* du 7 thermidor an III.

nous paraît fondé, aussi bien en droit public général qu'en droit constitutionnel; et si, après avoir lu les pages qui précèdent, on est tenté de dire avec le marquis d'Argenson : « A quoi servent de vaines spéculations politiques, qui ne conduisent point à perfectionner le gouvernement, à rendre les hommes plus heureux, et l'État plus fort, mais surtout à faire la félicité du peuple (1)? », la lecture de notre livre III pourrait peut-être changer l'opinion du lecteur peu porté vers les spéculations juridiques.

(1) Marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France comparé avec celui des autres États*, 2e éd., Amsterdam, MDCCLXXXIV, p. 18.

LIVRE III

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS POLITIQUES DE L'ÉLECTION PROPORTIONNELLE.

Nous venons d'établir le fondement juridique et philosophique de l'élection proportionnelle. Nous essayerons de montrer maintenant que notre réforme, *dans son fonctionnement et dans ses effets*, constituerait une innovation excellente au point de vue politique. La représentation proportionnelle pourrait, en effet, être conforme aux principes abstraits et rigoureux de la forme d'État démocratique, et donner en fait de mauvais résultats ; on pourrait, si cela était vrai, dire à propos de notre réforme ce que disait Rousseau de la démocratie idéale d'après lui : « S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes (1). » Nous tenterons de prouver, en nous plaçant au point de vue de l'art politique théorique, que la représentation proportionnelle, en même temps qu'elle est conforme à la « nature » de la démocratie, correspond aussi à son « principe (2) » ; elle est utile et même nécessaire dans une démocratie.

(1) *Contrat social*, L. III, ch. IV (*De la démocratie*).
(2) Comp. notre L. I, s. II, ch. I et II.

CHAPITRE PREMIER

Les avantages de l'élection proportionnelle.

L'élection proportionnelle, assurant la participation effective et proportionnelle de tous les citoyens à la nomination des organes de l'État, rétablit les deux grands principes de la forme d'État démocratique : la participation de tous aux affaires publiques et le gouvernement par la vraie majorité nationale.

Nous ne disons pas que notre réforme assurera l'élection strictement et mathématiquement proportionnelle; une pareille chose est matériellement impossible. Il peut y avoir là un idéal vers lequel on tend, mais qu'on n'atteint jamais (1). Ce serait vraiment absurde de condamner notre réforme parce qu'elle ne saurait atteindre la perfection ; « pour apprécier une loi, disait Jules Simon (2), ce n'est pas à l'idéal que l'on rêve qu'il convient de la comparer, c'est à la réalité qu'elle remplace. » La réalité, on la connaît déjà ; l'idéal que l'on

(1) V. Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Freiburg-Leipzig, 1893, p. 63, et Mason, *Proportional representation*, dans *Cyclopædia of political science*, éd. Lalor, t. III, New-York, 1895. V. contre la représentation strictement proportionnelle, Lord Brougham, *Canons of representative government*, VIII (*the British constitution : its history, structure and Working*. London, 1861, p. 95. Comp. p. 73. V. notre *intr. hist.*, p. 39).

(2) *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, décembre 1883, p. 886. « Conclure de ce qu'on ne propose pas le parfait, qu'il faut garder le pire, est un raisonnement détestable », E. Naville, *Bulletin de la société suisse pour la représentation proportionnelle*, juillet 1885, p. 63.

rêve est impossible à atteindre, et cela pour plusieurs raisons : On doit d'abord négliger forcément les groupes d'électeurs qui n'atteignent pas le quotient ; on ne peut accorder des députés qu'aux groupes « sérieux » du corps électoral (1). Il y a, d'autre part, une certaine inégalité qui résulte forcément de l'impossibilité matérielle et mathématique de répartir d'une façon rigoureusement égale, les députés entre les groupes d'électeurs ; il y aura presque toujours des « fractions » qu'on sera obligé de négliger (2) ; s'il y a quatre députés à élire, on ne peut pas diviser un homme et en donner deux tiers à un parti qui atteint deux fois le quotient plus deux tiers du quotient, et un tiers à un autre qui, par hypothèse, contient une fois le quotient plus un tiers du quotient.

L'égalité des électeurs sur toute l'étendue du pays nous paraît encore impossible. L'existence nécessaire des circonscriptions électorales, forcément inégales à cause de fractions, fera toujours que les électeurs de telle circonscription auront un peu plus de pouvoir électoral que ceux de telle autre. Tous les députés de la nation ne sauraient être élus par le même nombre de voix (3).

(1) « Une représentation exacte de tous les groupes SÉRIEUX du corps électoral », *Formule de l'association réformiste de Bruxelles.*

(2) Gageur, *Reform des Wahlrechts*, *loc. cit.* V. *infrà*, notre L. IV, section II, ch. II, § II.

(3) C'est ainsi qu'aux élections générales de 1893 en France, M. Delombre (Barcelonnette, Basses-Alpes) n'a été élu que par 1.512 voix, M. Binder (VIIIe arr. 2e circ. Paris), par 1.777 etc., etc., tandis que M. Ch. Dupuy (Le Puy, 1re, Haute-Loire) a été élu par 14.513 voix, M. Poincaré (Commercy, Meuse), par 14.394, M. Viger (Orléans, 2, Loiret), par 14.399, etc. V. M. Maurice Vernès, *Les élections générales de* 1893 *et le mouvement réformiste en France*, revue mensuelle de l'association de Bruxelles, année 1893 (12e année), p. 264-265, deux listes de députés ayant eu de 1500 à 3000 voix et de 13.500 à 15.000 à

Tout récemment, cependant, et presque simultanément, M. Cassel, dans une revue des sciences d'État allemande, et M. Paul Lacombe, dans une revue philosophique française, soutinrent des systèmes qui, combinés avec le vote plural des députés, tendent à assurer l'égalité électorale de tous les électeurs du pays, et cela sans abolir les circonscriptions actuelles (1).

M. Cassel part de cette idée juste que la « représentation » politique, aujourd'hui est individuelle ; c'est-à-dire que ce ne sont plus des groupes, des corporations qui sont titulaires du droit d'élire, mais bien des électeurs égaux formant la nation (2). L'égalité de *tous* les électeurs du pays ne serait pas complète si on n'établissait l'élection proportionnelle qu'au sein de chaque circonscription électorale (3). M. Cassel ne veut pas qu'on abolisse les circonscriptions électorales fermées, ainsi que le faisait Hare par exemple ; ce serait, dit-il, aller plus loin qu'il n'est nécessaire (4) ; on peut garantir

peu près. « La somme des voix recueillies par ces seize élus étant de 224.699, on pourra constater que *trois* d'entre eux suffisent à réunir le chiffre qui a valu *seize* sièges à la liste précédemment donnée et que, dans leur ensemble, ils ont groupé cinq fois plus de voix que les seize députés qui ont eu le plus faible chiffre d'élection ». Les élections de 1898 donnèrent des résultats analogues.

(1) Dr G. Cassel, *Volksrepräsentation und Besteuerung*, *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, de Schäffle, Tübingen, 54e année, 1898, 4e livr., p. 577-646. Paul Lacombe, *Questions pratiques*, *le vote libre*, *revue de Métaphysique et de Morale*, 6e année, novembre 1898, p. 777-796. V. *infrà*, l'exposé du système de M. Lacombe. Sur le système Hare qui porte atteinte aux circonscriptions « fermées », v. L. IV, s. II, ch. II, § 1.

(2) Cassel, *Volksrepräsentation*, *loc. cit.*, p. 592. Comp. *suprà*, p. 20 sur la conception de l'élection, par M. Cassel.

(3) Cassel, *Volksrepräsentation loc. cit.*, p. 595.

(4) Cassel, *Volksrepräsentation*, *loc. cit.* Le scrutin national commun, en effet, exige une forte organisation des partis ; ce qui n'est pas facile, ni souhaitable, « Eine gemeinsame Wahl für das ganze Land erfordert ein äusserst entwickeltes Parteisystem, das weder

l'égalité des électeurs du pays sans supprimer les circonscriptions. L'égalité exige qu'une voix dans une circonscription ait la même valeur qu'une autre voix dans une circonscription différente (1). M. Cassel propose, afin d'atteindre ce but, le système du quotient avec transfert légal des voix obtenues par les candidats qui n'ont pas atteint ce quotient, combiné avec le vote cumulatif qui permet aux petits partis d'élire des députés (2). Le quotient égal pour tout le pays, mais variable, on le fixerait d'abord provisoirement ; en supposant par exemple d'avance 7.000.000 de votants, chaque électeur ayant six voix, par hypothèse, on aurait approximativement 42.000.000 de voix ; le nombre des députés devant être à peu près 600, on aurait un quotient de 70.000 (*normale Wahlziffer*) (3). Tout citoyen qui, dans une circonscription électorale, aurait obtenu ce quotient, ou au de là de ce quotient (4), serait élu député. Ceux qui obtien-

leicht zu bewirken, noch irgendwie wünschenswert ist. *Loc. cit.*, p. 596. Il y a aussi la difficulté pour l'électeur de connaître les candidats.

(1) « Das Princip der Gleichheit unter den Wählern bietet, dass eine Stimme in den einen Wahlkreise ebenso vel gelten soll wie eine Stimme in dem anderen. » Cassel, *Volksrepräsentation*, *loc. cit.*, p. 596.

(2) Pour être élu député, il faut avoir obtenu au moins le quotient, dans une circonscription déterminée. Les voix obtenues par les candidats qui ne se trouvent pas dans cette condition, seront transférées aux candidats de la même liste. On commencera par celui qui a eu le moins de voix, on transférera ses voix à celui qui vient immédiatement avant etc. jusqu'à ce qu'un candidat, par suite de l'addition des voix ainsi transférées et additionnées, obtienne le quotient. V. Cassel, *Volksrepräsentation*, *loc. cit.*, p.602 et s. V. aussi les tableaux sur la combinaison très simple de ce système avec le vote cumulatif, p. 600-601, *loc. cit.*

(3) Cassel, *Volksrepräsentation*, *loc. cit.*, p.609.

(4) Directement ou par transfert. V. notes précédentes. Le quotient, variable d'ailleurs suivant les résultats du scrutin (V. *infrà*), constitue un *minimun*, égal pour tout le pays, nécessaire pour être élu. V. Cassel, *Volksrepräsentation*, *loc. cit.*, p. 598.

draient plusieurs fois le quotient garderaient leurs voix (1), comme nous le verrons. Il en résulterait la possibilité de n'obtenir ainsi qu'un parlement contenant un nombre très restreint de députés, si les électeurs accumulaient leurs voix sur un nombre restreint de candidats (2). M. Cassel fonde tout son système sur l'admission d'un quotient variable mais général, et d'un nombre de députés variant entre un maximum et un minimum (3).

Chaque député élu de cette façon est considéré comme élu avec le nombre de voix qu'il a réellement eu. « Il prend part à tous les votes du parlement avec ce nombre de voix (4) ». Ce système vraiment bizarre, est conforme à la conception théorique de l'élection admise par M. Cassel (5). Grâce à ce système, d'après son auteur, « chaque parti sera représenté avec une

(1) *Contrà*, système Hare, V. L. IV, s. II, ch. II, § I.

(2) Cassel, *Volksrepräsentation*, *loc. cit.*, p. 608.

(3) Le nombre des députés doit être, par hypothèse, de 500 à 600. On fixe le quotient avant les élections, approximativement à 70.000 par exemple. Tout citoyen qui, directement ou indirectement (par transfert), obtient ce quotient, ou au delà de ce quotient, est élu, provisoirement. Si un nombre plus ou moins grand de citoyens ont obtenu au delà du quotient, il peut se faire qu'il n'y ait que 300 ou 400 élus. Alors on abaisse le quotient à 60.000 par exemple, le nombre des députés élus s'élève ainsi à 450 par exemple, on l'abaisse à 50.000, on obtient 500 députés, le minimum. Voici l'hypothèse inverse : quotient provisoire 50.000. 700 citoyens l'obtiennent, on élève le quotient à 60.000 ; 550 ou 600 citoyens seulement se trouvent au delà de cette limite ; le maximum est atteint, et il n'est pas dépassé. V. Cassel, *Volksrepräsentation*, *loc. cit.*, p. 609.

(4) « Jeder Kandidat, der gewählt wird, ist als mit der Anzahl Stimmen gewählt zu betrachten, die er wirklich erhalten hat. *Bei allen Abstimmungen im Parlament nimmt er mit dieser Stimmenzahl Theil.* » Cassel, *Volksrepräsentation*, *loc. cit.*, p. 597. Pour compter les voix des députés pendant le vote, il y aurait tout un appareil électrique, etc. ! V. Cassel, *loc. cit.*, p. 612, la description, amusante, faute de mieux, de ce système.

(5) V. *suprà*, notre L. II, ch. I, § II.

proportion *mathématique* au nombre de ses votes (1) ». C'est possible, nous n'en savons rien ; il n'en est pas moins vrai que ce système nous semble complètement impraticable. Nous nous contentons de critiquer le vote plural des députés ; accorder deux, trois, peut-être dix fois, plus de pouvoir parlementaire à tel député qu'à tel autre, ce serait favoriser la dictature ou même la corruption parlementaire (2) ; il y aurait des personnalités très populaires qui, grâce au grand nombre de voix obtenues aux élections, pourraient acquérir une influence excessive au parlement et en dehors de lui. M. Cassel prévoit l'objection, il reconnaît la possibilité d'un danger, par exemple sous le boulangisme en France, et il ajoute : « Cette observation est juste, si l'on fait des élections communes, le pays ne formant qu'une seule circonscription, ou même si l'on a des circonscriptions trop vastes (3). » Mais son système, dit-il, ne saurait offrir ces dangers, car il maintient les circonscriptions actuelles, sous le scrutin de liste bien entendu. Nous n'y voyons qu'une question de plus ou de moins,

(1) « Jede Partei wird in mathematischer Proportion zur ihrer Anzahl vertreten. » Cassel, *Volksrepräsentation, loc. cit.*, p. 599.

(2) « Un tel système n'a aucune chance d'être adopté. Dans certaines circonstances, il pourrait avoir pour effet qu'un homme très populaire réunirait à lui seul la majorité des suffrages et se trouverait investi d'une dictature législative. » E. Naville, *La pratique de la représentation proportionnelle*, 1881, p. 9. M. Naville nous présente le vote plural parlementaire comme un rêve dangereux. A l'époque où M. Naville écrivait ces lignes, on ne proposait guère une pareille réforme. M. E. d'Eichthal, *Souveraineté du peuple et gouvernement* (*bibl. d'hist. contemporaine*), Paris, 1895, p. 208, écrivait il y a à peine quatre ans : « On n'a pas cependant proposé jusqu'ici de donner plus de bulletins de vote à tel représentant qu'à tel autre suivant le nombre réel d'électeurs qu'il représente parce qu'ils ont voté pour lui, et ce serait là cependant la conséquence logique du principe de la représentation numérique envisagé dans sa rigueur. »

(3) Cassel, *Volksrepräsentation, loc. cit*, p. 608.

et nous savons que, dans les sociétés par actions (puisqu'on assimile inconsciemment le parlement à une assemblée d'actionnaires où chaque actionnaire vote d'après le nombre de ses actions), les gros actionnaires ont souvent trop d'autorité.

Le plus grand danger politique du vote plural des députés serait, d'après nous, le suivant : la représentation serait, au fond, proportionnelle et égale, mais elle risquerait fort de prendre les apparences d'un vote par « ordres », et non par « têtes ». Les partis politiques aujourd'hui tendent à devenir de plus en plus des partis de classes sociales (parti socialiste ouvrier, parti agricole, etc., etc.) ; or, si *cinquante* députés du parti agraire. par exemple, avaient, par hypothèse, *cent* voix au parlement, comme *cent* députés socialistes-ouvriers, les esprits simplistes, et ils sont la majorité, y verraient un vote parlementaire par *ordres*. Certes, *derrière ce qu'on verrait*, il y aurait ce qu'*on ne verrait pas*, la représentation proportionnelle ; mais, croit-on que, dans un pays où les souvenirs du passé sont encore assez forts, un tel système serait bien accueilli, et sans danger ? Nous en doutons. M. Cassel lui-même, d'ailleurs, recourt à cette comparaison dans le but de défendre son système ; il ne fait que le discréditer aux yeux des véritables amis de l'égalité et de la proportionnalité. « Nous avons considéré, dit-il (1), comme un trait caractéristique de l'ancienne représentation des ordres (Ständevertretung), la répartition du pouvoir entre les différentes classes du peuple, indépendamment du nombre de leurs représentants. Cela est aussi un principe fondamental de la forme de repré-

(1) Cassel, *Volksrepräsentation und Besteuerung*, *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 54e année (1898), p. 611.

sentation que nous proposons. L'influence qu'un groupe déterminé du peuple peut obtenir dans le parlement est complètement indépendante du nombre des représentants que ce groupe envoie ; elle repose avant tout sur la valeur de ces représentants. La représentation des ordres laissait un certain espace entre les différentes classes du peuple, au lieu des tendances exclusives de la tactique électorale moderne. *J'ai cherché à en conserver quelque chose* (1). J'ai eu seulement pour but de donner à chaque groupe les moyens de défendre ses droits et de les faire valoir, sans violer les droits des autres. » C'est bien cela, et cela ne doit pas être. La représentation *strictement* proportionnelle, et le vote plural des députés qu'elle implique (2), doivent être repoussés comme anti-démocratiques, au moins dans leurs résultats, et comme impraticables. Le système de M. Cassel, aussi bien que celui de M. Paul Lacombe (3) doivent être classés sous la rubrique de « rêves ».

(1) « *Ich habe gesucht, etwas von diesem zu bewahren.* » Cassel, *loc. cit.*

(2) A moins d'abolir les circonscriptions électorales ; ce qui offrirait d'autres inconvénients et de très grandes difficultés pratiques. V. système Hare, dans notre L. IV, s. II, ch. II, § 1.

(3) *Questions pratiques* (sic), *le vote libre*, *Revue de Métaphysique et de Morale*, 6e année, novembre 1898, p. 785 et suiv. M. P. Lacombe admet le bulletin électoral individuel (vote effectif unique) avec substitution (Hare), *l'abolition des circonscriptions* (*ib.*, p. 787), et le vote plural des députés : « Dorénavant, à la Chambre, chaque député vote, non plus avec un bulletin individuel, mais avec le chiffre de voix par lui obtenu. Paul a été nommé par 35.000 suffrages. Chaque fois qu'il vote pour ou contre une loi, il vote avec ce coefficient, 35.000. Les lois sont donc désormais adoptées ou repoussées, non par 400 voix contre 200 (je suppose), mais par six millions contre trois. Il n'est besoin pour cela que de faire une addition *un peu* (!) plus longue. » *Loc. cit.*, p. 786. Un député pourrait être, « un double député...., un triple député..., chaque député a, dans les résolutions de la Chambre *une part exactement proportionnelle à sa valeur représentative, à son cofficient.* » *Loc. cit.*, p. 787.

La représentation strictement et mathématiquement proportionnelle est *impossible* (1). Il faut se contenter de l'élection proportionnelle au sein de chaque circonscription électorale, et du vote égal des députés, sans quoi on tomberait dans l'utopie.

L'élection proportionnelle ainsi réduite à ses justes limites, assurerait en principe l'application du second élément constitutif de la forme d'État démocratique : le gouvernement par la majorité *réelle* du pays. La représentation proportionnelle, en effet, n'est pas moins favorable à la *majorité* qu'aux *minorités*. Ces dénominations sont presque un non-sens en matière électorale. Qu'on nous permette de dire avec Robespierre, mais avec plus de conviction et de réflexion que lui (2) : « Pour éterniser la discorde, et pour se rendre maître des délibérations, on a imaginé de distinguer l'assemblée en majorité et en minorité, nouveau moyen d'outrager et de réduire au silence ceux qu'on désigne sous cette dernière dénomination. Je ne connais point ici ni minorité ni majorité (3). »

Les proportionnalistes demandent « *la représentation vraie du peuple politique*, c'est-à-dire de *l'ensemble* des électeurs. Ils ne demandent pas la représentation des minorités,... ils demandent la représentation des électeurs. Majorités, minorités, opinions, intérêts, sont choses abstraites ;.. le droit politique, appartient aux personnes et non aux choses matérielles ou abstrai-

(1) E. d'Eichthal, *Souveraineté du peuple et gouvernement* (*bibl. d'histoire contemporaine*), Paris, 1895, p. 208.

(2) V. notre *intr. hist.*, p. 257-258 sur les contradictions et l'inconscience de Robespierre relativement aux droits des minorités.

(3) Robespierre, Convention, séance du 28 décembre 1792, v. *Moniteur universel* du 30 décembre 1792 et Buchez et Roux, *Hist. parlem. de la Révol. française*, t. XXII, p. 122.

tes (1) ». Nous demandons, en d'autres termes, le droit pour tout électeur, envisagé uniquement comme *électeur*, comme *citoyen*, d'élire les organes de l'État ; majorités, minorités, ce sont des faits ou des idées qui n'intéressent pas l'élection ou la « représentation ». Notre but est d'assurer dans la mesure du possible, l'élection proportionnelle au profit de *tous* les électeurs, sans aucune distinction entre eux, d'obtenir par là même, l'élection de la majorité des députés par la majorité réelle des électeurs ; *le pouvoir à la majorité réelle du pays* (2) ne serait qu'une conséquence du système ; les principes de la démocratie, renversés par le procédé électoral majoritaire (3), recevraient enfin leur application. Les proportionnalistes n'ont jamais contesté le pouvoir à la majorité ; ils veulent même l'élection proportionnelle comme remède contre le gouvernement minoritaire, auquel le procédé électoral majo-

(1) E. Naville, *Le fond du sac, lettre sur la question électorale adressée à un membre du Grand Conseil de Genève*, Genève, 1870, p. 5-6. Comp. aussi, Amandi, *Estudios sobre procedimiento electoral*, Madrid, 1885 (*biblioteca juridica de autores espanoles*, vol. XVIII), p. 344 : «... ha nacido la escuela proporcionalista que *no se preocupa de mayorias ni de minorias, sino del cuerpo electoral*, que no pretende que estén exclusivamente representadas las primeras, que no se declara campeon exclusivo de las segundas... » Voilà pourquoi l'expression *représentation des minorités* ne doit pas être confondue avec l'élection proportionnelle. Quant à l'expression « systèmes minoritaires », elle est des plus malheureuses. « On a fait *aux systèmes minoritaires*, les objections de principe les plus opposées », exposé des motifs du projet de loi sur la représentation proportionnelle présenté le 6 mars 1894 par le cabinet Beernaert, V. *Documents parlementaires de Belgique — session législative ordinaire de* 1893-1894. — *Ch.des repr. doc.* 106 (p. 179). On peut appeler le système actuel, « majoritaire », car il ne tient compte que de la majorité, mais jamais l'élection proportionnelle : « système minoritaire ».

(2) Formule de l'association réformiste de Bruxelles.

(3) V. notre L. I, sect. II, ch. I.

ritaire aboutit souvent (1). « Représentation de tous ; gouvernement de la majorité : tel est notre programme. Représentation exclusive des majorités, gouvernement possible de la minorité : tel est le programme réalisé dans l'état actuel des choses (2). » Grâce à la représentation vraie, les groupes plus nombreux d'électeurs auront un plus grand nombre de députés que les groupes moins nombreux. La majorité du peuple nommera la majorité des députés, qui prendra des décisions au Parlement et qui gouvernera au sens large du mot. La majorité, restera majorité et la minorité, minorité (3). Mais la première ne sera plus un roi

(1) V. dans la note précédente la formule de l'association réformiste de Bruxelles, qui est imprimée en lettres majuscules sur les couvertures de la *Revue mensuelle* publiée par l'association. Comp. le programme (15 janvier 1865) de l'ancienne association réformiste genevoise : « Représentation de tous ; *gouvernement de la majorité* », et « La vérité de la représentation peut seule maintenir les principes fondamentaux de l'État, en remettant le gouvernement du pays à la vraie majorité » (V. E. Naville, *La patrie et les partis*, Genève, 1865, p. 41-42, *pièces explicatives*). Comp. les résolutions de la conférence internationale d'Anvers pour la représentation proportionnelle : « 2. La représentation proportionnelle est le seul moyen d'assurer l'exercice du pouvoir *à la vraie majorité du pays*. » V. le compte rendu de M. Hagenbach-Bischoff, *Bulletin de la société suisse pour la représentation proportionnelle*, février 1886, p. 124. Comp. A. Béchaux, *Les élections et la représentation proportionnelle, Réforme sociale*, 1er novembre 1885. V. aussi les résolutions de la conférence proportionnaliste tenue à Saratoga, les 27 et 28 août 1895; compte rendu dans les *Annals of the american Academy of political and social science*, novembre 1895. On voit donc combien ont tort les adversaires de la réforme, comme M. Bernatzik, *Proportionalwahl, Jahrbuch* de Schmoller, 1893, V. *suprà*, p. 127, de reprocher aux proportionnalistes de méconnaître le gouvernement de la majorité.

(2) E. Naville, *Mémoire sur la réforme des élections représentatives, adressé au Conseil fédéral par l'association réformiste de Genève*, le 3 mai 1873, p. 10.

(3) « He desires that the majority should be represented by a majority, and the minority by a minority.... Thus the present sys-

absolu ; elle sera contrôlée dans ses actes par la minorité. Nous demandons « le contrôle aux minorités » (1), dans l'intérêt de la nation et de la majorité elle-même (2).

Chaque électeur sera libre dans l'expression de son vote ; il ne sera pas obligé de recourir aux coalitions électorales, ou de sacrifier ses idées, pour former, avec ceux qui n'ont pas d'opinions complètement opposées aux siennes, une majorité. « La représentation proportionnelle, c'est la sincérité du suffrage universel (3). » On aura un parlement composé de députés véritablement munis de la confiance de leurs électeurs (4). Les

tem is no more just to majorities than to minorities. » *Personal representation, speech of John Stuart Mill, delivered in the House of Commons*, May 29th 1867, 2e éd., London, 1867, p. 14. Comp. aussi *The Works of John C. Calhoun*, vol. I, p. 40-41 et Trendelenburg, *Naturrecht auf dem Grunde der Ethik*, Leipzig, 1868, 2e éd., p. 527 : « Dabei bleibt freilich die Mehrheit Mehrheit und die Minderheit Minderheit. » On voit par là que l'élection proportionnelle ne fortifie pas en importance la minorité. M. Anson, *Law and Custom of the constitution*, 2e éd., Oxford, 1892, t. I, p. 135, par conséquent, la critique à tort : « It ist idle to endeavour to avert the « tyranny of the majority », by making the minority a little larger ; *a minority must needs be a minority in a world where two and three make five.* » L'élection proportionnelle admet parfaitement que $3 + 2 = 5$; c'est le procédé actuel qui aboutit à l'équation suivante $3 + 2 = 3 + 0$!

(1) V. la formule de l'association réformiste de Bruxelles : « Le POUVOIR à la majorité réelle du pays. Le CONTROLE aux minorités, une REPRÉSENTATION EXACTE de tous les groupes *sérieux* du corps électoral. »

(2) V. notre t. I, L. I, p. 479 et s.

(3) Paul Laffite, *Lettres d'un parlementaire*. V. aussi la brochure de Victor Considérant, De la *sincérité* du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection *véridique* (1846). « Cette question », écrivait aussi Laboulaye, *Histoire des États-Unis*, t. III, p. 335, parlant de la représentation proportionnelle, « est une de celles qui intéressent le plus la sincérité du gouvernement représentatif et l'avenir de la démocratie. »

(4) « Die Freiheit des Wählers wird wesentlich erweitert werden. » Gageur, *Reform des Wahlrechts*, p. 86. L'électeur, en effet, pourra voter efficacement, le plus souvent au moins (quotient), pour des

députés seront plus indépendants, sachant que, s'ils mécontentent la majorité ou même la presque totalité des électeurs qui les ont élus, ils peuvent être réélus par d'autres électeurs, par le parti de la minorité.

La représentation proportionnelle sera un élément de progrès (1) et de civilisation (2). La représentation proportionnelle permet aux candidats d'exposer nettement leurs programmes devant les électeurs, sans être obligés de ménager tout le monde pour se faire une majorité ; elle aura ainsi pour effet d'introduire une

candidats qui, bien que n'ayant pas de chance d'obtenir une majorité, jouissent de sa confiance. Comp. *Speech of John Stuart Mill*, etc., p.8, comp. Wertheim, *Mehrheits-oder Verhältnissvertretung, eine Wahlrechtsstudie*, Nürnberg, 1887, p. 32 : « Sie (la rep. prop.) gewahrt jedem die Möglichkeit, nach freiester Ueberzeugung zu wahlen. »

(1) L'opinion publique, l'opinion de la majorité, « c'est plutôt une force de résistance et de redressement qu'une force d'initiative et d'impulsion. » Bertauld, *La liberté civile, nouvelle étude critique sur les publicistes contemporains*, Paris, 1864, p. 37. V. aussi Attilio Brunialti, *Libertà e Democrazia, studi sulla giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, 2e éd., Milano, 1880, p. 29 (ch. I, *Le Minorità*) : « Le masse, gli eserciti non seppero mai se non abbattere ; quelle che edificarono, furono le minorità. » Comp. Gustave le Bon, *Psychologie des foules* (*bibl. de philosophie contemporaine*), 2e éd., Paris, 1896, p. 6 : « Les civilisations n'ont été créées et guidées jusqu'ici que par une petite aristocratie intellectuelle, jamais par les foules. Les foules n'ont de puissance que pour détruire. » Comp. p. 167.

(2) M. Lutton dans le rapport qu'il avait adressé au gouvernement anglais sur la représentation des minorités en Danemark s'exprimait ainsi : « Moreover, it may be said that this Law is, in its tendeny, a civilizing Law. — For civilization is the parent of variety in opinions ; and it is the intention of this Law to provide not only the amplest expression for all varieties of opinion, but also to utilize to the utmost all manner of ways and means provided by the kindly providence of civilization for the formation of these wholesome varieties. » *Report by Mr. Lytton, Her Majesty's Secretary of Legation, on the Election of Representatives for the Rigsraad*, Copenhagen, July, 1, 1863. V. dans le *Speech of John Stuart Mill*, etc., 2e éd., London, 1861, p. 37 (appendice A), ou bien Lubbock, *Representation*, st. éd., p. 84-85.

certaine clarté dans la politique. Il n'y aura plus de députés « républicains libéraux radicaux socialistes », c'est-à-dire sans programme, sans idées, ne sachant pas ce qu'ils veulent, ou plutôt craignant d'exprimer une opinion nette au parlement. Notre réforme « par sa propre vertu, élèvera peu à peu le niveau de l'intelligence électorale, tandis que le système actuel a un effet directement contraire », comme disait excellemment M. E. Naville.(1)

Quels sont les candidats qui ont le plus de chance de réussir aujourd'hui, sous le procédé majoritaire? Voici la réponse donnée par un psychologue des « *foules électorales* » : « Le candidat qui trouve une formule neuve, *bien dépourvue de sens précis*, et par conséquent pouvant répondre *aux aspirations les plus diverses*, obtient un succès infaillible (2). » Il s'agit, en effet, de satisfaire au moins la majorité des électeurs ; dès lors, on ne doit toucher aucune question religieuse, morale, commerciale, ouvrière, industrielle, etc. etc. qui pourrait diviser la majorité : il faut tomber dans le vague, ou bien se montrer très violent contre une certaine idée qui inspire la haine commune à la majorité. C'est le seul moyen, il est triste de le constater, de ne pas diviser la majorité ; ils sont malheureusement fort peu

(1) *La patrie et les partis, discours sur la réforme électorale, prononcé le 15 février* 1865, Genève, 1865, p. 25. Aujourd'hui, pour créer de forts courants d'opinions et former des majorités, on est obligé de recourir aux plate-formes électorales, aux grands *mots*, aux *formules*, dont « le magique empire » sur les foules électorales, comme sur les foules en général, a été si bien relevé par M. Gustave le Bon, *Psychologie des foules*, p. 163 (ch. IV, *Les foules électorales*). Comp. sur cette question Hoffmann, *Das Plebiscit als Correctiv der Wahlen* Berlin, 1884, p. 25 et s.

(2) Gustave le Bon, *Psychologie des foules* (*bibliothèque de philosophie contemporaine*), 2e éd., Paris, 1896, p. 163 (ch. IV, *Les foules électorales*).

nombreux ceux qui seraient dignes de dire avec Antigone : Je m'unis à l'amour et non pas à la haine (1).

La représentation proportionnelle, au contraire, forcera les électeurs, aussi bien que les candidats « à se faire un programme, à analyser leurs idées, à réfléchir à ce qu'ils veulent, à se donner un idéal politique » (2) ; Il y aura plus de netteté et de clarté dans les programmes politiques ; l'élection aura un véritable caractère éducateur (3). On aura par là un Parlement capable de réaliser un programme politique net et précis.

La représentation proportionnelle atténuera l'ardeur et la violence des luttes électorales (4). Avec ce système, « il n'y a plus, dit E. de Girardin, ni vainqueurs ni vaincus » (5) ; tout le monde, si l'on veut, est vainqueur ; c'est la meilleure garantie de paix et de modération dans la lutte. Chaque parti, au lieu de chercher à avilir les candidats du parti adverse (6), s'efforcera de se créer des adhérents, par la propagande et la per-

(1) « Οὔτοι συνέχθειν ἀλλὰ συμφιλεῖν ἔφυν. » Sophocle, *Antigone*, v. 523.

(2) R. Saleilles, *La représentation proportionnelle*, *Revue du droit public*, mai-juin 1898, p. 397.

(3) V. Trendelenburg, *Naturrecht auf dem Grunde der Ethik*, Leipzig, 2e éd., 1868, p. 527.

(4) « Das ganze Wahlgeschäft wird friedlicher verlaufen. » Gageur, *Reform des Wahlrechts*, p. 89. Comp. Hirschfeld, *Die proportionale Berufsklassenwahl*, Leipzig, 1885, p. 59, n° 7 ; Wertheim, *Mehrheits-oder Verhältnissvertretung ? eine Wahlrechtsstudie*, Nürnberg, 1887, p. 33, n° 3.

(5) *La politique universelle, décrets d'avenir*, 3e éd., Paris, 1855, p. 66 (*le vote universel*). Comp. ce que disait aussi M. E. Naville, *La patrie et les partis, discours sur la réforme électorale*, prononcé le 15 février 1865, Genève, 1865, p. 27 : « Quand le résultat du scrutin ne supprimera le droit de personne, il n'y aura plus de vaincus. »

(6) « Quant au candidat adverse, il faut tâcher de l'écraser en établissant par affirmation, répétition et contagion qu'il est le dernier des gredins, et que personne n'ignore qu'il a commis plusieurs crimes. » Gustave Le Bon, *Psychologie des foules*, Paris, 1896, 2e éd., *Les foules électorales*, p. 162.

suasion directes, et de les amener au scrutin (1). L'élection prendra un caractère « plus civilisé » (2). « Chaque parti, disait l'éminent ancien président de l'association réformiste genevoise (3), sera certain d'obtenir un nombre de députés proportionnel au nombre vrai de ses adhérents ; l'élection ne sera plus que le temps de la moisson ; chacun recueillera selon ce qu'il aura semé. Le cultivateur n'entre pas en guerre avec un voisin qui ramasse plus de gerbes que lui ; mais, lorsque ceux qui ont plus de gerbes que lui, veulent se faire la part du lion et prendre tout, la guerre naît infailliblement. »

Les coalitions électorales, qui présentent de si grands inconvénients aujourd'hui (4), n'auront presque plus de raison d'être ; chaque parti pourra marcher sous son propre drapeau, sans sacrifices et surtout sans compromissions (5). Il n'y aura plus de *ballottages* (6).

(1) Gageur, *Reform des Wahlrechts*, p. 90 ; Cassel, *Volksrepräsentation*, *loc. cit.*, p. 610 ; Meyr, *Proportionalität* (*Staatslexikon, herausgegeben im Auftrage der Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft im katholischen Deutschland, durch Dr.* A. Bruder). M. L. Vauthier, *Réforme des procédés électoraux par le vote cumulatif, Lettres à Monsieur René Goblet, député de la Seine*, Paris, 1896, p. 23, dit très bien: « Ce ne serait plus de la lutte mais de l'*apostolat*. »

(2) Cassel, *Volksrepräsentation und Besteuerung* ; *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 54e année (1898), p. 610 : « Wird die Wahl einen anderen und hoffentlich mehr *civilisierten* Charakter annehmen. »

(3) E. Naville, *La patrie et les partis, discours*, etc., Genève, 1865, p. 26-27.

(4) V. notre t. I, L. I, p. 450-451.

(5) « Jede Partei wird allein auf eigenen Füssen stehen. » Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 89 ; il n'y aura plus de « unnatürliche Wahlbündnisse. » Comp. Karl Wertheim, *Mehrheits-oder Verhältnissvertretung*, Nürnberg, 1887, p. 32 : « Wahlbündnissen, Kompromissen, Zwangsvergleichen entzieht sie den Boden. » Comp. Meyr, *Proportionalität* (*Staatslexikon* de Bruder), il n'y aura plus de « unnatürliche Wahlallianz ».

(6) Gageur, *Reform des Wahlrechts*, p. 91 ; Hirschfeld, *Die propor-*

La corruption, ainsi que les fraudes électorales, diminueront, parce que le profit en sera beaucoup moindre qu'aujourd'hui (1) ; il sera insignifiant par rapport aux moyens employés (2).

La *géométrie électorale* (*Wahlkreisgeometrie*), les *gerrymander* qui, grâce au procédé majoritaire, aboutissent au renversement des principes fondamentaux du suffrage universel et égal (3), seront supprimées pres-

tionale Berufsklassenwahl, Leipzig, 1885, p. 59, n° 8 ; Wertheim, *Merhrheits-oder Verhältnissvertretung*, p. 32, v. cependant notre L. IV. Les élections deviennent, grâce à la représentation proportionnelle, moins fréquentes ; la pratique des élections partielles (décès, démission, etc.) sont supprimées. V. L. IV, section II, ch. II, § II.

(1) V. notre t. I, L. I, p. 447.

(2) « The significance of proportional representation, an far as it affects popular elections, consists in the fact that it prohibits the exagerated influence of small factions holding the balance of power between two parties. *For this reason it will remove the incentives to bribery and extravagant use of money in elections.* » Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 137. Comp. Gageur, *Reform des Vahlrechts*, Leipzig, 1893, p. 92, sur le procédé majoritaire et les demandes en invalidation d'élections. V. sur la représentation proportionnelle et la corruption électorale, Amandi, *Estudios sobre procedimiento electoral*, Madrid, 1885 (*Biblioteca juridica de autores españoles*, vol. 18), p. 211. « La représentation proportionnelle supprimerait à peu près complètement ce concours d'immoralités renouvelées des pires époques de la Rome décadente. Pour conquérir un siège de plus, il faudrait le plus souvent déplacer un nombre de voix si considérable qu'il y aurait disproportion manifeste entre le but à atteindre et les moyens à mettre en œuvre. On ne pourra plus modifier l'opinion d'une manière sensible que par une action lente et permanente sur les esprits, par la seule propagande qui honore les partis, la propagande des doctrines qui s'adresse aux intelligences, et la propagande résultant des exemples de vertus civiques, qui s'adresse aux cœurs. » *Séance du* 25 *juin* 1896 : *proposition de loi portant rétablissement du scrutin de liste pour les élections à la Chambre des députés et organisation de la représentation proportionnelle, présentée par* MM. Jules Dansette et Le Gavrian, députés, *Documents parlementaires, Chambre des députés, session* 1896, *annexe* n° 1956 (exposé des motifs).

(3) V. notre L. I, section II, ch. II.

que complètement sous la représentation proportionnelle (1). Ce n'est pas à dire, cependant, que l'organisation des circonscriptions n'aura aucune influence sur le résultat du scrutin ; la représentation ne peut jamais être *mathématiquement* proportionnelle ; on est obligé souvent de négliger les *fractions* (2). Il s'ensuit que les *gerrymander*, tendant à priver de leur part de représentation autant de *fractions* que possible du parti adverse, ne perdraient pas complètement toute raison d'être. Mais quelle différence entre un ou deux sièges artificiellement enlevés au parti adverse, et les résultats des gerrymander majoritaires (3) ! De plus, « la représentation des minorités est d'autant plus aisée à organiser que les élections procèdent d'un corps plus étendu. Les mandats à conférer constituent, en effet, des choses indivisibles, et malgré la méthode proportionnelle, on est amené à devoir négliger des fractions électorales parfois relativement importantes. *Il va de soi qu'elles le sont d'autant moins que la répartition porte sur de plus gros chiffres* (4). » Les grandes circonscrip-

(1) *Sic*, Commons, *Proportional representation, Annals of the American Academy of political and social science*, mars 1892 (V. *miscellany*), « In the first place, the gerrymander would be absolutely abolished. » V. aussi sa *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 50 ; Meyr, *Proportionalität des Vahlverfahrens*, dans le *Staatslexikon* de Bruder ; Anatole Leroy-Beaulieu, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, avril 1898 (la représentation proportionnelle, et les sectionnements de communes « dont l'esprit de parti ou de coterie a si souvent abusé »). V. enfin Cassel, *Volksrepräsentation, loc. cit.*, p. 595.

(2) V. *suprà*, p. 144 et s. et notre L. VI, II, ch. II, § II.

(3) V. notre t. I, L. I, p. 376 et s. C'est la différence entre le *tout* et une *fraction*, souvent minime du tout.

(4) *Séance du 6 mars* 1894 — *élections pour les Chambres législatives — projet de loi (cabinet Beernaert) — exposé des motifs, documents parlementaires de Belgique — session législative ordinaire de* 1893-1894. *Chambre des représentants*, p. 179, doc. 106. Plus les districts sont

tions électorales, sous le système majoritaire, rendent la géométrie électorale d'autant plus avantageuse qu'elle aboutit à l'écrasement *en bloc* de la minorité. Sous le système proportionnaliste, au contraire, elles facilitent une plus stricte application de la proportionnalité au sein de la circonscription, et par là même elles permettent d'éviter les *gerrymander*. M. Hilty soutient l'opinion contraire qui frise de près le paradoxe (1); ou bien nous n'avons pas « le sens majoritaire (2) », ou bien M. Hilty fait preuve d'absence complète de « sens proportionnaliste. »

La représentation proportionnelle amènera plus de vie politique dans le pays, en même temps qu'elle entraînera la diminution des luttes électorales (3). Elle dimi-

petits et plus les gerrymander sont possibles. V. F. Racioppi, *Le scrutin uninominal en Italie*, *Revue mensuelle de l'ass. réf. de Brux.*, mars 1894, p. 129. La représentation proportionnelle, pour atteindre son but, exige de larges circonscriptions électorales. V. Schæffle, *Deutsche Kern — und Zeitfragen, neue Folge*, Berlin, 1895, p. 113 (*Zur verfassungspolitischen Kritik der Verhältnisswahl*).

(1) « L'influence de la *géométrie électorale* (*Wahlkreisgeometrie*) ne sera pas complètement évitée sous ce système ; elle sera, au contraire, encore plus importante, car le système proportionnel n'est surtout applicable que dans des circonscriptions à plusieurs députés (... *im Gegentheil eher noch bedeutender werden, indem das Proportionalsystem überhaupt nur auf Wahlkreise mit mehreren Vertretern anwendbar ist*). » Hilty, *Die Minoritätenvertretung, Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7e année, Berne, 1892, p. 158.

(2) Le mot a été spirituellement lancé en plein parlement belge ; « M. Wœste : Vous ne m'avez pas compris ; je me suis peut-être mal exprimé, mais vous ne réfutez pas ce que j'ai dit. — M. Ligy, rapporteur : J'ai rencontré toutes vos objections et je ne pense pas qu'il soit possible de renverser ma démonstration. — M. Daens : *Vous n'avez pas le sens majoritaire* (on rit). » Ch. des repr., séance du 26 août 1895, *Annales parlementaires belges, Ch. des repr.*, p. 2845.

(3) V. Sheldon Amos, *The science of Politics*, 3e éd., Londres, 1890, p. 234 : « Political activity will be developed in the country at large. » L'élection ne sera plus une « lutte sauvage », mais

nuera les abstentions (1) ; elle amènera au scrutin et poussera aux affaires publiques les classes élevées et instruites (2). Elle donnera un parlement d'un niveau supérieur, capable d'instruire le pays par des discussions approfondies et de le doter d'une bonne législation (3).

La représentation proportionnelle est une réforme conservatrice au sens large du mot (4). « Les mouvements excessifs qui se produisent sur la circonférence énorme du corps électoral ne se manifesteraient que réduits et moins sensibles, au cercle étroit du corps

« une participation paisible à la vie publique ». Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, p. 90. V. aussi projet Beernaert, exposé des motifs, *Documents parlementaires belges — session législative ordinaire de* 1893-1894. *Ch. des repr.*, p. 180, doc. 106 : « La représentation proportionnelle généraliserait la vie publique et la rétablirait dans les arrondissements où la longue domination d'un même parti a supprimé jusqu'à toute tentative de lutte. »

(1) « Durch all' diese Verbesserungen wird die Wahlbetheiligung eine viel stärkere werden. » Gageur, *Reform des Wahlrechts*, p. 90. Comp. Wertheim, *Mehrheits — oder Verhältnissvertretung ? Eine Wahlrechtsstudie*, p. 33, n° 2, F. Moreau, *Le vote obligatoire — principe et sanctions, Revue politique et parlementaire*, janvier 1896. Saripolos, *Πραγ. Συνταγ. δικαίου*, Athènes, 2° éd., t. II, p. 202.

(2) « We should not find the rich or the cultivated classes retiring from politics, as we are so often told they do in America, because they cannot present themselves to any body of electors with a chance of being returned. » *Personal representation, speech of John Stuart Mill, delivered in the House of Commons*, May, 29th 1867, London, 2° éd., 1867, p. 13. Comp. Saripolos, corr. de l'Institut de France, *Πραγματεία Συνταγματικοῦ δικαίου*. Athènes, 2° éd., t. II (1874), p. 205.

(3) Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, trad. Dupont-White. 3° éd., Paris, 1877, p. 187 et s. Saripolos, *Πραγ. Συντ. δικαίου*, 2° éd., t. II, p. 203. Ahrens, *Cours de droit naturel ou de philosophie du droit*, 6° éd., Leipzig, 1868, t. II, p. 408. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 167, etc., etc.

(4) On a proposé la représentation proportionnelle au Landtag du grand-duché de Bade comme mesure conservatrice, à la place

élu. Et dès lors seront acquises ces transitions, ces gradations successives, ces évolutions calmes, que désirent les conservateurs les plus sages (1). » Notre réforme opposera un puissant obstacle aux excès de la loi du nombre (2). La représentation des minorités formera un véritable contrepoids à la loi du nombre, à la force; elle sera, dit très bien M. Hostos, une véritable ἀντίθεσις (3).

du vote à deux degrés. V. Schæffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen, neue Folge*, Berlin, 1895, p. 122 et notre L. IV, s. II, ch. I, § IV.

(1) *Une réforme conservatrice*, par J. M. D., *Revue mensuelle* de l'association belge, 12e année, 1893, p. 50 (emprunté au *Journal de Mons*, 6 et 17 décembre 1892). Comp. *Personal representation, speech of John Stuart Mill*, etc., p. 12-13. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 185. Gageur, *Reform des Wahlrechts*, p. 98. L'élection proportionnelle serait : « eine nothwendige Vorsichtsmassregel für die Zukunft. » Comp. L. von Hirschfeld, *Die proportionale Berufsklassenwahl ; ein Mittel zur Abwehr der sozialistischen Bewegung*, Leipzig, 1885, *passim*. V. enfin Jules Domergue, avant-propos à la *Réforme électorale, la représentation proportionnelle* de M. Jean-Paul Laffite, Paris, 1897, p. XV : « C'est avant tout une œuvre de véritable conservation sociale. » La représentation proportionnelle pourrait permettre aux classes moyennes et élevées de protéger leurs droits contre le nombre. V. Cassel, *Volksrepräsentation und Besteuerung*, *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 54e année, 1898, p. 611. Wertheim, *Mehrheits-oder Verhältnissvertretung ?* Nürnberg, 1887, p. 33, n° 5. Gageur, *Reform des Wahlrechts*, p. 88. Willoughby, *An examination of the Nature of the State*, New-York, 1896, p. 429. J.W. Jenks, *The social basis of proportional representation*, *Annals of the american Academy of political and social science*, novembre 1895. R. Saleilles, *La représentation proportionnelle*, *Revue du droit public*, mai-juin 1898, p. 401. Il ne faudrait pas, cependant, confondre la représentation proportionnelle avec la représentation des classes, des intérêts, V. p. 56 et s.

(2) « Le meilleur moyen de contenir ou de réduire l'omnipotence du nombre est peut-être d'assurer la représentation des minorités. » A. Desjardins, *De la liberté politique dans l'État moderne*, Paris, 1894, p. 240.

(3) « La minoria, o las porciones de opinion que esten en minoria, se presenta naturalmente como un opuesto necessario, como *una verdadera antitesis*, como un contra-principio, si la mayoria es un principio ; como un contra-derecho, si la mayoria es un derecho ;

On aura par là un gouvernement plus pondéré et plus stable (1); il sera plus conservateur, plus progressif à la fois, qu'aujourd'hui. Le système proportionnel, disait Emile de Girardin (2), « réunit les deux avantages de la monarchie et de la démocratie, car il concilie *la stabilité* avec *la mobilité* ». Le Parlement suivra l'évolution de l'opinion publique sans soubresauts (3). « Le vote universel, disait encore Emile de Girardin (4), est appelé à devenir, relativement à l'opinion publique, ce que le chronomètre est au temps, dont il donne la mesure avec une précision rigoureuse ; ce que le baromè-

como un contra-peso, si la mayoria es una fuerza. » Maria Hostos, *Lecciones de Derecho constitucional*, Santo-Domingo, 1887, leccion XLI (*El derecho de las minorias, principios de proporcionalidad en la representacion*), p. 162.

(1) « Die Zusammensetzung der Volksvertretung wird in ihrem Gesammtcharakter beständiger sein. » Gageur, *Reform des Wahlrechts*, p. 92. Comp. Hirschfeld, *Die proportionale Berufsklassenwahl*, p. 59, n° 6. V. notre chapitre II pour plus de développements sur cette question.

(2) *La politique universelle, décrets de l'avenir*, 3e éd., Paris, 1855, p. 66.

(3) « La démocratie, si elle veut vivre et durer, si elle veut devenir de plus en plus un régime d'ordre, de paix, de stabilité, ne doit pas pousser à l'excès les principes sur lesquels elle repose ; elle doit savoir les tempérer heureusement, leur fixer certaines limites et s'en interdire toutes les applications démesurées. A vouloir forcer les ressorts, on les brise ; il ne faut pas forcer le principe du nombre qui est à la base du suffrage populaire..... Le suffrage universel sera un cavalier à l'allure plus réglée, qui ne tombera ni trop à droite, ni trop à gauche, et qui suivra sans écarts, sans soubresauts, la route mieux tracée de l'avenir et du progrès. » *Exposé des motifs à l'appui du projet de loi sur l'élection des députés au Grand Conseil du canton de Neuchâtel* (v. dans *Documents parlementaires belges, Sénat, session de* 1892-1893, *doc.* 6 : *renseignements sur l'organisation de la représentation proportionnelle dans les divers pays où ce système électoral fonctionne*).

(4) *La politique universelle, décrets de l'avenir*, Paris, 1855 (3e éd.), p. 56.

tre est à la température, dont il indique toutes les variations. »

Mais le plus grand effet de l'élection proportionnelle, c'est qu'elle fait une vérité du suffrage universel et égal (1), réduit aujourd'hui à n'exister que sur le papier (2).

Tels sont, rapidement esquissés, les principaux avantages de notre réforme. Certes, elle n'est pas une *panacée* (3) ; les proportionnalistes ne se font aucune illusion à cet égard. La représentation proportionnelle est un de ces remèdes politiques dont parle Mably : « Il y a dans la politique, comme dans la médecine, des remèdes qui, par leur nature, ne sont pas destinés à guérir, mais qui préparent le bon effet de ceux qu'on emploie ensuite et qui attaqueront le siège ou la source du mal (4). » Les proportionnalistes proclament les conséquences d'un principe ; ils reconnaissent que ce principe, bien qu'excellent en soi, pourra ne pas produire toutes ses conséquences, « parce qu'il rencontrera la

(1) « Sie macht das gleiche Stimmrecht zur Wahrheit, indem sie jeder Stimme den gleichen Wert sichert. » K. Wertheim, *Mehrheits- oder Verhältnissvertretung ? Eine Wahlrechtsstudie*, Nürnberg, 1887, p. 33.

(2) « Das allgemeine direkte und gleiche Wahlrecht steht schon längst nur mehr auf dem Papier. » Einhauser, *Proportionalwahl, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 1898 (54e année), p. 720.

(3) E. Naville, *Mémoire sur la réforme des élections représentatives adressé au Conseil fédéral par l'association réformiste de Genève*, le 3 mai 1873 : « Le principe de la représentation vraie n'est pas une *panacée* propre à guérir tous les maux de la société. » Comp. *la patrie et les partis*, Genève, 1865, p. 32. V. Wertheim, *Mehrheits-oder Verhältnissvertretung ?* p. 29 : « Die Proportionalwahl ist natürlich keine unfehlbare Panacee », comp. Willoughby, *An examination of the nature of the State*, New-York, 1896, p. 429.

(4) *De la législation ou principes des Loix par l'abbé de Mably* (*Collection complète des œuvres de l'abbé de Mably*, Paris, an III, t. IX, p.246).

résistance du mal (1). » Nous ne prétendons pas que la loi électorale proportionnelle rendra bons et justes les citoyens ; ὁ νόμος συνθήκη... ἐγγυητὴς ἀλλήλοις τῶν δικαίων, ἀλλ' οὐχ οἷος ποιεῖν ἀγαθοὺς καὶ δικαίους τοὺς πολίτας (2) ; « tout dépend des mœurs ; et plus on approfondit les opérations de la politique, plus on est convaincu de cette vérité (3). » Mais il y a des lois qui favorisent les mauvais penchants du peuple, il y en a d'autres, au contraire, qui leur servent d'obstacle ; si bien qu'on peut opposer à Aristote, Rousseau : « Les opinions d'un peuple naissent de sa constitution. Quoique la loi ne règle pas les mœurs, c'est la législation qui les fait naître ; quand la

(1) « Un principe bon ne produira pas toutes ses conséquences parce qu'il rencontrera la résistance du mal. Notre principe actuel, qui est mauvais, ne produit pas non plus toutes ses conséquences, parce qu'il rencontre la résistance du bien ; il ne faut pas exagérer l'influence des principes ; mais il ne faut pas non plus la méconnaître. » E. Naville, *La patrie et les partis, discours sur la réforme électorale prononcé le 15 févrirer* 1865, Genève, 1865, p. 32. Sur l'influence réciproque « de l'outil », des lois, et des mœurs, v. Herbert Spencer, *Introduction à la science sociale* (tr. fr., *bibliothèque scientifique internationale*, VI, 11e éd., Paris, 1894), p. 303-304 : « Une machine politique n'a de valeur qu'autant qu'il existe la force de caractère nécessaire pour s'en servir, en même temps qu'*une machine politique convenable est indispensable.* » Nous sommes d'accord avec M. Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* de Schmoller, 1893, II, p. 35 et s. : « Plus valent alias boni mores quam ibi bonæ leges. » Mais l'éminent professeur allemand ne va-t-il pas trop loin, lorsqu'il reproche aux proportionnalistes d'espérer changer les mœurs par des « opérations mécaniques » ? Y a-t-il là vraiment « un optimisme incorrigible » ? Les lois n'ont-elles donc aucune influence sur les mœurs ?

(2) [La loi est une simple convention, une garantie des droits de chacun ; mais elle n'est pas capable de rendre bons et justes les citoyens.] Aristote, *Politique*, L. III, c. V, § 11.

(3) *De la législation ou principes des Loix*, par l'abbé de Mably (*Œuvres complètes*, Paris, an III, t. IX, p. 220).

.... Quid leges sine moribus
Vanae proficiunt ? [Hor., *Od.* III, 24, v. 35-36].

législation s'affaiblit, les mœurs dégénèrent (1). » La loi électorale majoritaire appartient à cette première catégorie de lois, la loi proportionnaliste, au contraire, à la seconde.

Notre réforme peut ne pas être parfaite ; elle peut même, au fond, être un mal. Il n'en est pas moins certain que ce sera « un moindre mal », substitué « au plus grand (2) ».

Nos adversaires reprochent aux proportionnalistes leur prétendue « intolérance », et leur intransigeance ; les proportionnalistes se considèrent comme possesseurs de la vérité, dit-on, ils s'imaginent lutter pour « une sainte cause » ; ils ne veulent pas discuter scientifiquement (3). Nous examinerons les objections de nos adversaires dans les pages qui suivent.

(1) Rousseau, *Contrat social*, L. IV, ch. VII.

(2) « Telle est la condition des sociétés, que les institutions les plus parfaites ne sont au fond que des calculs de probabilité, dont le résultat est de préférer *un moindre mal au plus grand.* » Paroles de Royer-Collard citées par Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, 2e éd., t. III, p. 292.

(3) V. Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl*, *loc. cit.*

CHAPITRE II

Réponse aux principales objections contre l'élection proportionnelle.

Nous n'examinons dans ce chapitre que les objections *politiques* contre notre réforme ; nous nous sommes déjà expliqué sur le côté juridique de la question (1). On peut classer ces objections sous trois paragraphes : représentation des « mauvais » partis ou des intérêts ; accroissement de l'esprit de parti et de l'influence des politiciens ; enfin, et c'est là l'objection la plus grave, émiettement des partis, impossibilité de gouverner.

§ I.

La représentation proportionnelle, disent nos adversaires, permettra la représentation des partis anticonstitutionnels ou révolutionnaires ; elle accordera des représentants à des opinions « sinistres », à des éléments dangereux ; elle amènera la représentation des intérêts particuliers et égoïstes ; elle est contraire à l'unité de l'État.

Ces objections viennent de toutes parts. « Pour que la représentation proportionnelle soit applicable, écrit M. Fouillée (2), il faut qu'il n'existe guère dans un pays

(1) V. notre L. II, notamment le ch. II.

(2) A. Fouillée, *La propriété sociale et la démocratie*, Paris, 1884, p. 187 (L. III, *Le fonds social de puissance politique et le suffrage universel*). M. A. Fouillée continue : « Accorder le droit de délibération *à tous les partis constitutionnels* proportionnellement à leur force,

que des partis constitutionnels. Mais en France, la lutte est presque toujours entre ceux qui admettent la constitution et ceux qui veulent la renverser. Or il faut avoir soin de ne pas organiser dans l'État la division même des partis, *de ne pas élever ces partis au rang de membres constitutifs dans le grand corps social.* » Le Marquis de Castellane aussi, bien que partisan en principe de la représentation proportionnelle (1), considérait l'introduction de notre réforme en France comme « impossible », et cela pour les mêmes raisons : « En France, *à l'heure présente*, la lutte n'a pas lieu entre les partis politiques, mais entre un grand nombre de partis dynastiques et républicains, de telle sorte que si la loi permettait aux minorités de se faire représenter proportionnellement à leur chiffre réel, le jour où les républicains seraient au pouvoir, la minorité monarchique ne travaillerait plus dans un autre but que celui d'établir la monarchie, la minorité bonapartiste, l'Empire, et réciproquement (2). »

tel est le but que doit poursuivre la démocratie. » L'exclusion, avons-nous dit (V. *suprà*, p. 124), caractérise l'aristocratie et non la démocratie. M. Fouillée n'admettrait la représentation proportionnelle que « quand la pacification relative des esprits sera atteinte, *quand il n'y aura plus de partis anticonstitutionnels et révolutionnaires* »; ce qui équivaut à ceci : empêchons la paix de naître, n'admettons pas la représentation proportionnelle, ne l'admettons que lorsque la paix sera obtenue ! M. Beaussire, *La réforme électorale et l'abstention*, *Revue des Deux-Mondes*, février 1872, voyait aussi dans notre réforme un grand danger pour la France, où l'on veut mettre tout en question : la constitution, les bases de la société, etc.

(1) « Lorsqu'on l'envisage, au point de vue du gouvernement représentatif, la représentation des minorités apparaît comme *un idéal magnifique et comme le couronnement de ce système.* » Marquis de Castellane, membre de l'Assemblée nationale, *Essai sur l'organisation du suffrage universel*, Paris, 1872, p. 137-138 ; comp. p. 140 : « un système qui exclut les minorités est entaché d'injustice. »

(2) Marquis de Castellane, *op. cit.*, p. 141.

M. Hilty, en Suisse, dit aussi qu'il est « très désirable » que certains partis, les anarchistes par exemple, ou les monarchistes dans une république, restent en minorité, et qu'ils n'obtiennent point de représentation (1). La théorie était jusqu'ici, dit toujours M. Hilty, que seules les bonnes qualités d'un peuple doivent prévaloir, et que le peuple ne doit être gouverné que par les meilleurs de ses membres ; la représentation proportionnelle, d'après l'éminent professeur, érige en principe que toutes les opinions, « même les pires et les plus corrompues, doivent avoir le droit d'être représentées au parlement, par cela seul qu'elles existent (2) ». M. Hilty conteste, par conséquent, la supériorité morale de la représentation des minorités (3).

La représentation de *tous*, la représentation propor-

(1) « Von manchen Parteien kann es sogar sehr wünschbar sein, dass sie in der entschiedensten Minorität bleiben *und keine Vertretung finden*, z. B. Anarchisten, Monarchisten in einer Republik, Vertreter ausländiger Interessen und Anschauungen. » Hilty, *Die Minoritätenvertretung*, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7e année, Berne, 1892, p. 159 (M. Hilty énumère les défauts de la représentation proportionnelle) ; comp. sa consultation, *Ueber die Anwendbarkeit der sog. Minoritätenvertretung*, Berne, 1883, p. 16, comp. H. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen, Ein Ueberblick über deren Systeme, Verbreitung, Begründung,* Berlin, 1892, p. 36.

(2) « Alle in einem Lande herrschenden Parteimeinungen, *selbst die schlechtesten und verderblichsten*, das Recht haben in den Repräsentanten-Versammlungen vertreten zu sein, weil sie bestehen. » Hilty, *Einige Gedanken über die Aufgabe und die nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft*, *Politisches Jahrbuch der sch. Eid.*, Berne, 1892, p. 36. Comp. Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl*, *Jahrbuch für Gesetzgebung*, *Verwaltung und Volkswirtschaft*, de Schmoller, 1893, II. Ces auteurs reconnaissent, d'ailleurs (est-il possible de nier l'évidence ? V. notre L. I, s. II, ch. II, § IV) qu'*en fait*, le procédé majoritaire lui-même fait prévaloir souvent les mauvais éléments.

(3) « Die moralische Vorzüglichkeit der Minoritätenvertretung muss daher stets bestritten werden. » Hilty, *loc. cit.*

tionnelle remplirait, dit-on, le parlement, de drôles, d'hommes à *lubies* (*crotchets*) (1). Le Parlement, dit-on, contiendrait des représentants « des marchands de parapluies », des représentants des ivrognes, des représentants « des chiffonniers ». On pourrait répondre, avec M. A. Morin (2) : « Un noble cœur peut battre

(1) V. Anson, *Law and custom of the constitution*, 2e éd., Oxford, 1892, t. I, p. 135. Cette objection a été souvent faite au sein de la Chambre des communes, V. Arnauné et A. Lebon, *Les débats du parlement anglais relatifs à la représentation proportionnelle*; *La représentation proportionnelle, études de législation et de statistique comparées*, publiées sous les auspices de la société pour l'étude de la représentation proportionnelle, Paris, 1888, p. 83 et s. Le *Times* du 1er juin 1867 dépeint le parlement où arriveraient des délégués « des homéopathes, et des allopathes, des mormons, des féniens, des millénaires etc. » (cité par E. Naville, *La question électorale en Europe et en Amérique*). Comp. Sidgwick, *The elements of politics*, London, 1891, p. 375. M. Bernatzik est aussi ironique que le journal anglais : « Si plusieurs membres d'une société par actions pour la production du sucre sont wagnériens, faut-il aussi qu'il y ait dans le conseil d'administration un wagnérien ? on dira que la musique n'a aucun rapport avec la production du sucre ! est-ce bien certain ?... où sont les limites ? (ist das so gewiss ?... wo ist die Grenze) ? » Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl, loc. cit.* Nous répondons que les limites se trouvent dans le bon sens des citoyens ; est-ce que M. Bernatzik s'imaginerait par hasard que les fous et les drôles forment la majorité du genre humain ? Il y a d'ailleurs, une limite matérielle dans le *quotient* (ou même le *quorum*. V. notre L. IV). Personne n'a prétendu que *toutes les minorités* doivent être représentées, V. Jean-Paul Laffite, *La réforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 24 (§ III, *le quotient électoral*) ; nous ne demandons que la représentation des groupes *sérieux* du corps électoral (V. la formule de l'association réformiste de Bruxelles, *suprà*, p. 155). M. Bertrand, en France (*Bulletin de la société de législation comparée*, mars 1873), fait la même objection : « Je ne sais trop quelle serait la physionomie de notre caractère national si toute idée qui aurait réuni à travers toute la France 10.000 adhérents devrait être considérée comme un trait essentiel de cette physionomie. J'incline à penser que le dessin serait bien chargé et l'image aussi peu flattée que peu ressemblante. »

(2) *De la question électorale dans le canton de Genève*, 2e éd., Genève, 1869, p. 30.

dans la poitrine d'un chiffonnier » ; nous préférons rappeler à nos adversaires les règles du *quotient* et du *quorum* (1).

La représentation proportionnelle, dit-on encore, fortifierait l'esprit de classe, elle remplacerait le patriotisme par la représentation des intérêts particuliers, elle accentuerait les divisions religieuses, sociales, etc. ; une pareille réforme ne saurait être que contraire à l'unité de l'État (2).

Ces objections, en supposant qu'elles reposent sur un certain fonds de vérité, méconnaissent la nature de la démocratie. « Dans la vraie démocratie, dit W. Roscher (3), toutes les forces du peuple, les bonnes comme

(1) V. notre L. IV, sect. II, ch. II, § II, lois suisses.

(2) V. Hilty, *Einige Gedanken über die Aufgabe und die nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft,Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, 1892, p. 39 (V. la réponse dans notre t. I, L. I, p. 469). Comp. du même,*Die Minoritätenvertretung*, *Jahrbuch* cité, 1892, p. 159 : « Derselbe ging an diesem System der *Interessenvertretung* an Stelle des *Patriotismus* zu Grunde ». Comp. Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl*, *loc. cit.*; Schæffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen*, *neue Folge*, Berlin, 1895 (ch. intitulé, *Zur verfassungspolitischen Kritik der Verhältnisswahl*), p. 119, la représentation proportionnelle favoriserait « dem individualistisch-egoistischen Missbrauch des Allgemeinen Stimmrechtes durch den Klassen — Standes — Religions — und Rassenfanatismus ». M. Stern aussi (art. *representation* dans *Cyclopædia of political science*, edited by Lalor, New-York, t. III (1895), p. 594) considère comme l'objection la plus « formidable » dirigée contre la représentation proportionnelle,la division et la représentation des intérêts religieux (catholiques, juifs, athées), économiques (patrons, ouvriers, capitalistes, etc.), et les luttes qu'un pareil résultat entraînerait. La représentation proportionnelle (système Hare) enverrait au parlement, « les représentants fanatiques de toutes les sectes que renferme l'Angleterre ». W. Bagehot, *La constitution anglaise*, Paris, 1869 (tr. fr. par M. Gaulhiac), p. 229. V. aussi Doniol, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, février 1896 : « par le système de la représentation des minorités... on arriverait à des divisions longtemps insolubles. »

(3) *Politik, geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und*

les mauvaises, se donnent la plus libre carrière. » L'exclusivisme est incompatible avec cette forme d'État (1). C'est la fausse démocratie qui tend à exclure toutes les idées, sauf celles de la majorité (2).

La démocratie, par sa nature même est, d'après le mot de Platon, ποικίλη, « bigarrée » ; elle est « comme un habit où l'on aurait brodé toutes sortes de fleurs (3) ». Qu'on la critique ou non, c'est une autre question, la démocratie est ποικίλη ; nous y voyons, pour notre compte, un avantage de cette forme d'État ; elle permet, en théorie, à tout le monde de parler haut et de discuter. La monarchie aime le silence ; on n'y peut pas toujours dire « ce que l'on peut croire du droit des peuples et de celui des rois, *qui ne s'accordent jamais si bien ensemble que dans le silence* (4) ». Barthélemy Saint-Hilaire traçait un véritable panégyrique de la démocratie : « Seule, disait-il (5), parmi les gouvernements, la démocratie peut admettre la liberté de discussion dans sa latitude.

Demokratie, 1892, L. IV, ch. II : « In der wahren Demokratie haben alle Kräfte des Volkes, die guten wie die bösen, den freiesten Spielraum. »

(1) V. *suprà*, p. 124.

(2) « Dans la théorie des *démocrates*, le problème du gouvernement consiste à éliminer, par le mécanisme du suffrage prétendu universel, toutes les idées, moins une, qui remuent l'opinion, et à déclarer souveraine celle qui a la majorité. » Proudhon, *Solution du problème social* (*Œuvres*, Paris, 1868), ch. II, § 3, *La démocratie est l'ostracisme*.

(3) Platon, Πολιτεία (*République*), L. VIII, 557, 30.

(4) Pensée du cardinal de Retz, citée par M. Paul Janet, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, t. II (2e éd.), p. 267. Barthélemy Saint-Hilaire, *De la démocratie* (*petits traités publiés par l'Académie des sciences morales et politiques*, 9e livraison), Paris, 1849, p. 35, dit aussi : « La monarchie et l'aristocratie ne peuvent guère souffrir qu'on les discute, parce qu'on serait bien près alors de les renverser. »

(5) Barthélemy Saint-Hilaire, *loc. cit.*

Quand on a pour base la justice et vérité, qu'aurait-on à redouter de l'examen le plus sévère? La discussion, loin d'ébranler alors les principes sur lesquels s'appuie la société, ne fait que les rendre plus forts et plus indestructibles. La démocratie, si elle était toujours sage, pourrait hardiment appeler la controverse qui n'aurait alors d'autre effet que de l'éclairer et de l'affermir. Elle s'offrirait aux coups de ses adversaires, sûre de toujours en triompher. »

Il est possible que le suffrage universel soit une cause de danger dans un État; mais une fois qu'on accorde le droit de suffrage à *tous* les citoyens, sans distinction entre « les bons » et les « mauvais », il importe, dans l'intérêt même de l'État, de leur permettre d'exprimer leurs opinions au parlement. Rien n'est aussi dangereux pour un État, que l'existence des partis ou plutôt des factions secrètes (1). Les partis violents et extrêmes deviennent beaucoup plus modérés si on leur permet d'exprimer librement leurs idées; refuser toute représentation à ces partis c'est les pousser à la révolte (2).

(1) V. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 172-173.

(2) V. notre L. I, s. II, ch. II, § 1. V. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia* (saggi politici di Cesare Balbo), 1860, p. 305: « Se rimane un grande interesse, una numerosa e potente condizione di persone non rappresentata, non chiamata, aliena dal governo, questa gli farà contro sempre, inevitabilmente, e lo disturberà di continuo e finirà col distruggerlo. » V. aussi Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, 3e éd., Paris, 1868, p. 74; E. de Laveleye, *Essai sur les formes de gouvernement dans les sociétés modernes*, ch. III; v. aussi le rapport de M. Smet de Naeyer (rév. art. 47 de la const.), *Documents parlementaires de Belgique, Ch. des repr., session* 1892-1893, p. 145, n° 113; parmi les grands inconvénients du procédé majoritaire, M. Smet de Nayer signale « le danger de voir une minorité, exclue du parlement malgré son importance, essayer d'obtenir par des menées révolutionnaires ce qu'elle n'a pu réclamer du haut de la tribune nationale ». Comp. Commons, *Prop. repr.*, New-York, 1896, *loc. cit.*

« La représentation, disait Aubry-Vitet (1), est *la soupape de sûreté* pour les fermentations sociales, qui, bouillonnant dans l'ombre et comprimées, peuvent faire sauter la machine, mais qui s'évaporent et s'évanouissent à l'air libre et au contact du bon sens public. »

La démocratie, plus qu'aucun autre gouvernement, a besoin du concours de *tous* les citoyens (2). La représentation proportionnelle, permettant à tous les partis d'exprimer leurs opinions et leurs idées au parlement, aurait pour effet de transformer les factions en *partis politiques*, « légitimes, honorables, légaux, et par conséquent glorieux et utiles à l'État (3) ».

Saurait-on jamais, au XIX[e] siècle, être moins libéral, moins *politique*, qu'au XVI[e] ? Qu'on réfléchisse bien sur ces sages conseils de Charles de Marillac (4) : « S'il y y a crierie publique, disait-il, il y a plus de trois siècles, *sous quelque couleur que ce soit*, où peut-elle estre mieux ouïe qu'en assemblée générale ? et si elle est juste, d'où peut procéder le remède le plus assuré, que celui qui

Sterne, *Representation*, apud *Cyclopædia of political science*, edited by Lalor, New-York, t. III (1895), p. 594.

(1) *Le suffrage universel dans l'avenir*, *Revue des Deux-Mondes*, mai 1870. M. Gfeller, en Suisse, *Les droits de l'électeur dans les démocraties*, Lausanne, 1875, p. 32, disait excellemment : « La discussion est *le creuset* des démocraties représentatives ; par elle s'accomplit la séparation de ce qui est bon et de ce qui est mauvais. » V. enfin le discours de M. Pernolet à l'Assemblée nationale, séance du 25 novembre 1875 (*Journ. off.*, 26 nov. 1875, le texte de ce discours se trouve aussi dans *Les progrès de la réforme électorale en* 1874 et 1875 de M. Naville, Genève, 1876, p. 117 et s.).

(2) V. Guizot, *De la démocratie en France*, Paris, 1849, p. 38.

(3) Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, 1860, p. 346.

(4) Harangue de Charles de Marillac, prononcée à l'assemblée de Fontainebleau, qui précéda immédiatement les États d'Orléans de 1560, en août 1560. V. dans le *Recueil des pièces originales et authentiques concernant la tenue des états généraux d'Orléans en* 1560, *de Blois en* 1576, *de Blois en* 1588, *de Paris en* 1614, Paris, MDCCLXXXIX, t. I, p. 91-92.

sera consulté et trouvé bon par tant de gens? *et si elle est fausse où se peut mieux effacer le soupçon que là? car autrement advient que bien souvent les opinions, encore qu'elles soient fausses, s'insinuent en la teste des hommes, et les occupent si avant, que la vérité après n'y peut entrer.* Par quoi les remèdes pour les dissuader sont propres, quand devant tout le monde on leur monstre qu'ils ont été mal persuadez. »

Nos adversaires, entendraient-ils donc supprimer aussi la liberté de la parole, de la presse, toutes les libertés? Nous aimons à croire que telle n'est pas leur pensée. Dès lors, croient-ils que, en refusant la représentation politique aux éléments ou aux partis « dangereux », ils arrivent à éviter tout danger? « Nul incendie n'est plus communicatif que celui qui s'allume et s'alimente par les écrits et les discours chez une nation dont les deux occupations habituelles sont de lire et de parler (1). » Voudrait-on le maintien du procédé majoritaire afin d'empêcher l'augmentation des minorités « sinistres », qui se trouvent au parlement? Nous répondrions que la violence d'un parti parlementaire n'est pas proportionnelle au nombre de ses représentants (2) ; c'est plutôt l'inverse qui est vrai.

(1) *Correspondance inédite de Mallet du Pan avec la Cour de Vienne* (1794-1798), publiée par A. Michel, Paris, 1884, Lettre XXXIII, 13 septembre 1795, t. I, p. 394, éd. cit.; V. la théorie de Bacon (XVIe s.) sur les *pronostics* des révolutions, dans P. Janet, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, Paris, 2e éd., 1872, t. II, p. 223.

(2) « Ils ne comptent pas cinquante membres à eux à la Convention.., mais on se tromperait de croire étouffée une *faction* dont la clientèle se compose de la pluralité des scélérats, des agitateurs de profession, des fanatiques grossiers, etc.. » *Correspondance de Mallet du Pan avec la Cour de Vienne, Lettre II,* 8 janvier 1895, éd. cit., t. I, p. 24.

L'objection de MM. Fouillée, Hilty, etc., etc. équivaut à dire : il ne faut pas de liberté dans la démocratie, si ce n'est au profit de la majorité. Ne voit-on pas les dangers d'une pareille doctrine ? Mais, c'est cette « profession de foi purement civile dont il appartient au souverain de fixer les articles » (1), qui a été de tous temps la principale arme du jacobinisme ! Qu'est-ce donc qu' « un parti inconstitutionnel » dans la théorie de M. Fouillée, si ce n'est un parti qui n'adhère pas aux articles de la « religion civile » ? Faut-il que ses membres soient « punis de mort » (2) ? Un philosophe comme M. Fouillée se contente de *la mort politique* de ces personnes, auxquelles il refuse toute espèce de représentation ; un « philosophe » comme Robespierre ou Marat, interprétant mieux *le contrat social*, fait dresser l'échafaud.

Comment distinguer les « bons » partis des « mauvais » ? M. Fouillée, désavouerait-il Robespierre disant à la Convention, le 28 décembre 1792, à propos de l'appel au peuple sur le sort de Louis XVI : « Garantissez-moi donc auparavant que *les mauvais* citoyens, que *les modérés*, que *les feuillans*, que *les aristocrates* n'y trouveront aucun accès (3) » ? Le « philosophe » jacobin ne faisait que se prévaloir de la doctrine qui refuse l'exercice des droits politiques aux « partis inconstitutionnels ».

Toute idée, toute opinion commence par être consi-

(1) Rousseau, *Contrat social*, L. IV, ch. VIII (*De la religion civile*) *in fine*.

(2) Rousseau, *Contrat social*, L. IV, ch. VIII, v. notre *intr. hist.*, p. 245.

(3) Robespierre à la Convention, séance du 28 décembre 1792, *Moniteur universel* du 30 décembre 1792, et Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française*, t. XXII, p. 110.

dérée comme « mauvaise », comme « impraticable (1) ». Le véritable homme d'État doit désirer la représentation politique de toutes les opinions ; on ne saurait trop réfléchir sur ces paroles de Gladstone prononcées quelques années avant sa *conversion* : « Si quelques idées violentes, disait-il (2), se manifestent dans le pays, soyez sûrs que l'endroit où elles peuvent se produire avec le moins de danger est la Chambre des communes. Je regrette qu'un grand collège semble momentanément sympathique à des idées qui sont *inintelligibles pour moi* ; mais cette disposition étant donnée, je dis que c'est un grand bien pour le public que *les champions d'idées impraticables* viennent les exposer devant les représentants du peuple. »

Il n'y a pas de demi-liberté : il y a la liberté et la tyrannie. Que dirait M. Fouillée si les partis avancés, qui deviennent de plus en plus, et dans tous les pays à peu près, prépondérants, écrasaient leurs adversaires comme « méchants » ou « inconstitutionnels » ? « Il y a des minorités, disait M. Fazy, le chef du parti radical genevois (3), qui n'ont pas le droit d'exister, puisqu'elles sont contraires aux intérêts et au développement du pays ; *qu'elles soient écrasées, je ne demande pas mieux* ;

(1) Exemple : le christianisme, la tolérance religieuse, etc. V. les profondes observations de Bentham, *Tactique des assemblées législatives, suivie d'un traité des sophismes politiques*, éd. E. Dumont, 2e éd., Paris, 1822, t. II, p. 70 (*De l'opinion du grand nombre considéré comme autorité*).

(2) Le 26 septembre 1871, à propos de l'élection de M. Butt, partisan du *home rule* irlandais, par la ville de Limerick. V. de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, Paris, 1891 (*Bibl. de phil. cont.*), t. II, p. 84. Comp. J. des Rotours, *La représentation proportionnelle*, *Nouvelle Revue*, 1er avril 1894, p. 590, et *Revue mensuelle* de Bruxelles, mai 1894, p. 162.

(3) *Mémorial du Grand Conseil du canton de Genève*, 22 mai 1867, p. 881.

c'est comme dans la vie ordinaire on écrase le méchant; *celui qui s'oppose au bonheur de son pays ne mérite pas de représentants*... avec le système de la proportionnalité, vous aurez, d'un côté, le groupe des vieux calvinistes avec leurs vieilles croyances, les ultramontains de l'autre, qui parviendront à avoir leurs représentants les plus violents. » A ces paroles indignes d'être prononcées dans une assemblée politique du XIX[e] siècle, nous opposerions volontiers la belle profession de foi d'un proportionnaliste genevois d'avant-garde, M. A. Morin : « Nous ne voulons, dit-il (1), l'écrasement de personne, pas plus des ultramontains que des calvinistes. » Voilà le langage de la liberté et de la civilisation.

Qu'on remarque bien d'ailleurs que l'élection proportionnelle n'implique nullement la reconnaissance ou l'approbation par l'État de toutes les doctrines politiques ; il ne s'agit pas d'une représentation proportionnelle d'opinions reconnues par l'État, mais bien d'une élection générale et libre, par tous les citoyens, d'hommes qui leur inspirent confiance (2).

Quant à la crainte de voir la représentation proportionnelle dégénérer en une véritable représentation d'intérêts plus ou moins particuliers, nous avouons qu'elle peut être fondée dans certains cas (3). Mais ce

(1) *De la question électorale dans le canton de Genève*, 2[e] éd., Genève, 1869, p. 37.

(2) V. sur le caractère juridique de l'élection proportionnelle notre L. II, ch. II, et sur la réfutation de la *représentation proportionnelle des partis*, L. II, ch. I, § III *in fine*.

(3) Cette objection, développée par M. Hilty, notamment dans sa consultation, *Ueber die Anwendbarkeit der sog. Minoritätenvertretung*, Berne, 1883, fut décisive en 1883, lorsque le Conseil fédéral suisse repoussa à l'unanimité, par son message du 30 octobre 1883, l'application de la représentation proportionnelle aux élections pour le Conseil national. V. Blumer, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, t. II, 2[e] partie, Basel, 1887, p. 37. Le

serait une erreur de croire que le procédé majoritaire permet d'éviter ce danger. Nous avons déjà une *représentation des intérêts* ; la représentation proportionnelle ne créerait rien de nouveau à ce point de vue là (1) ; il est même douteux qu'elle puisse aggraver le mal. La représentation proportionnelle donnera plus de vie politique dans le pays ; elle sera une réforme éducatrice (2) ; il est probable dès lors qu'elle empêchera la prédominance des intérêts matériels, des intérêts de classes (3) ; la représentation proportionnelle ne repose pas en droit sur un système de classes, elle repose avant tout « sur l'association des esprits et des idées (4) ».

La liberté élargit les idées, instruit les esprits ; la

Conseil national suisse repoussa également notre réforme, le 26 mars 1885, par 64 voix contre 29 : « La considération de l'unité de la volonté de l'État fut décisive ; elle exclut la division de la représentation en une série de groupes d'intérêts (*Interessengruppen*). » Blumer, *op. cit.*, p. 38. Comp. *suprà*, p. 63 et notre L. IV, s. II, ch. II, § II.

(1) « Wir haben also schon sattsam « Interessenvertretung ». Die Proportionalwahl würde also nichts neues schaffen, sondern höchstens alte Tendenzen begünstigen. » Wertheim, *Mehrheits-oder Verhältnissvertretung? Eine Wahlrechtsstudie*, Nürnberg, 1887, p. 23. Ce danger de la représentation proportionnelle est-il aussi certain que l'auteur semble le croire ? Comp. Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, Leipzig, 1893, p. 57 : « Die Abgeordneten fühlen und betrachten sich als Vertreter von *Sonderinteressen.* » V. aussi Proudhon, *Solution du problème social* (*Œuvres*, Paris, 1868), p. 54, ch. II, § 3, *La démocratie est l'ostracisme* ; Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne, de l'organisation du suffrage universel*, p. 297 : « Nos députés, nos sénateurs .....maintenant déjà, ils ne représentent que des intérêts particuliers, et des intérêts minuscules, et des intérêts qui ne sont pas toujours hautement avoués. »

(2) V. *suprà*, p. 156 et s.

(3) V. R. Saleilles, *La représentation proportionnelle*, *Revue du droit public*, mai-juin 1898, p. 403 ; Wertheim, *Mehrheits-oder Verhältnissvertretung?* p. 23.

(4) R. Saleilles, *La représentation proportionnelle*, *Rev. dr. public*, mai-juin 1898, p. 401.

représentation proportionnelle ne saurait produire des effets contraires.

§ II.

La représentation proportionnelle, dit-on, aura pour effet l'augmentation des luttes électorales ; elle entraînera une forte organisation de partis rigoureusement disciplinés ; l'électeur sera beaucoup moins indépendant qu'aujourd'hui ; il recevra le mot d'ordre des comités et des politiciens de son parti (1). Si les coalitions

(1) M. Schæffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen, neue Folge*, Berlin, 1895, p. 119 (ch. intitulé : *Zur verfassungspolitischen Kritik der Verhältnisswahl*) dit que l'élection proportionnelle favorise seulement les partis qui ont sous leurs ordres un troupeau aveugle, dévot ou sauvage, dans tous les cas fanatique (« Die Verhältnisswahl verstärkt sicher nur jene Parteien, welche eine blinde, sei es fromme, sei es wilde, in beidem Fällen fanatisch ergebene Herde dauernd hinter sich haben »). Le système proportionnel accorde une influence considérable à des « Parteigötter zweiter und dritter Klasse » ; il suppose une *direction* de l'électeur afin que les voix du parti ne soient pas trop dispersées ou accumulées inutilement (cela est vrai pour le vote cumulatif ou le vote limité). V. Schæffle, *loc. cit.* La paix sociale ne sera pas fortifiée ; au contraire, les politiciens seront lancés dans tout le pays pour gagner des adhérents au parti. Schæffle, *op. cit.*, p. 121. Comp. M. Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im deutschen Reich*, 1893, II : « Der nicht korrigierbare Grundfehler aller dieser Reformsysteme ist die Stärkung der Parteiorganisation, welche die Folge derselben *sein muss und sein wird.* » V. aussi M. Hilty, *Die Minoritätenvertretung, Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7e année, Berne, 1892, p. 158 : « Es befördert den Parteigeist *ungemein* und führt zum Mandat imperatif, und der Organisation des ganzen Volkes *in völlig entschiedene Parteien.* » Comp. p. 160. M. Hilty dans une autre étude (*Jahrbuch* cité) intitulée : *Einige Gedanken über die Aufgabe und die nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft*, p. 37, considère l'élection proportionnelle comme dangereuse dans un corps politique sain et comme utile dans un corps malade ; elle développerait, d'après cet auteur, l'esprit de parti là où il n'existe pas, et elle servirait comme contre-poids à cet esprit, comme mesure de réaction,

électorales disparaissent, elles seront remplacées par les coalitions parlementaires, rendues nécessaires par l'absence d'une majorité compacte, forte et homogène dans le parlement (1). « Les élus de chaque parti, disait-on au parlement belge (2), impuissants avec leurs seules forces à obtenir la majorité voulue, seront forcés de former des coalitions et de sceller des alliances au prix de maintes concessions, parfois fort considérables, et pour l'octroi desquelles les électeurs n'auront plus à être consultés. »

Il est curieux de comparer à ces objections, la crainte, manifestée par certains adversaires de notre réforme, de voir la représentation proportionnelle entraîner l'apathie et la mort dans le corps électoral ; chaque parti étant sûr d'avoir des représentants, ne chercherait pas à développer ses idées ; les élections seraient peu suivies et trop molles (3). Le journal genevois *la*

grâce à la forte organisation des partis qui en résulterait, là où la majorité est déjà animée d'un esprit de parti. W. Bagehot, *La constitution anglaise*, tr. fr., Paris, 1869, p. 229, dit : « La Chambre se composerait d'hommes de parti, nommés par un comité imbu de l'esprit de parti, asservis à ce comité et obligés de déployer une grande violence. » Sous la représentation proportionnelle (système Hare) « les meneurs du parti seraient de véritables autocrates ». W. Bagehot, *op. cit.*, p. 231. Comp. Roger Foster, *Commentaries on the constitution of the United States, historical and juridical*, Boston, 1895, t. I, § 57 (*minority representation*), p. 343. V. enfin Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 146 : « La représentation proportionnelle ne supprimerait ni ne diminuerait la corruption électorale... les politiciens *demeureraient* nos rois. »

(1) Schæffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen, neue Folge*, Berlin, 1895, p. 121 ; Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl, loc. cit.*

(2) M. Rosseuw, *Chambre des représentants, séance du* 30 *mai* 1893, *Annales parlementaires de Belgique*, *Chambre des représentants*, p. 1544.

(3) Rosseuw, *Ch. des repr. de Belgique, séance du* 30 mai 1893, *Ann. parl. belges, loc. cit.* Comp. *Proposition déposée à la séance du* 19 *juillet* 1892 *par MM. le comte Goblet d'Alviella et A. Steurs, développe-*

Suisse (1) écrivait, à la veille des élections au Grand Conseil du canton : « Il ne faut pas se dissimuler que la proportionnelle, avec tous ses avantages, présente le danger d'être pour beaucoup d'électeurs *un oreiller de paresse*. On se dit : « Chaque groupe recevra la part qui lui revient et le nombre de députés auquel il a droit ; ce n'est pas la peine d'aller voter ! Je reste chez moi ! » Raisonnement absurde et dangereux ; la proportionnelle donne à chaque groupe ce qui lui revient, à condition que *tous* les adhérents de ce groupe aillent voter..... C'est pour la *majorité* qu'il faut lutter et pour cela il faut agir, amener les électeurs aux urnes. » On ne saurait mieux dire ; les partis auront toujours le désir d'augmenter le nombre de leurs représentants et d'obtenir la majorité au corps législatif (2).

Il faut, en tous cas, choisir entre les deux objections ; on ne saurait reprocher en même temps à la représen-

ments par M. le comte Goblet d'Alviella, *Documents parlementaires de Belgique*, *Sénat*, *session extraordinaire* de 1892, doc. 19 : « La représentation proportionnelle (dit-on), mettrait fin à la vie politique, parce que les partis, sûrs désormais d'obtenir un nombre de sièges proportionnel à leur force réelle, seront désormais privés de tout stimulant électoral. » M. Bertrand, *Bulletin de la Société de législation comparée*, mars 1873, disait aussi : « Le jour où les minorités seront représentées..., elles perdront infailliblement de leur vigueur, de leur activité, de leur esprit de prosélytisme. » M. Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 145, verrait dans la complication de la formule du bulletin électoral, une cause d'*abstention* sous la représentation proportionnelle.

(1) *La Suisse* (2e éd.), 5 novembre 1898, article : *l'effort*. V. notre L. IV, sect. II, ch. II, § II, sur les élections dans le canton de Genève, du 6 novembre 1898. Le nombre de votants a été très élevé.

(2) V. Arnauné et Lebon, *Les débats du Parlement anglais relatifs à la représentation proportionnelle* (*La représentation proportionnelle, études de législation et de statistique comparées, publiées sous les auspices de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, Paris, 1888), p. 101, discours de M. Bright à la Chambre des communes (réforme électorale de 1867).

tation proportionnelle d'accentuer les luttes électorales et l'esprit de parti d'une part, et d'éteindre la vie publique de l'autre (1).

Prétendre que l'élection proportionnelle augmentera les luttes électorales et qu'elle supprimera l'indépendance de l'électeur embrigadé dans un parti, c'est faire preuve d'une ignorance complète des faits. Nos adversaires eux-mêmes reprochent à notre réforme d'entraîner l'émiettement des partis (2) ; cela veut dire que la représentation proportionnelle accorde *une grande liberté* aux électeurs ; ceux-ci, en effet, peuvent se séparer d'un parti dont ils sont mécontents, et, à condition d'atteindre le quotient, obtenir une représentation *distincte* et *indépendante*. Où est donc la tyrannie ? Quant au reproche relatif à la propagande trop active des partis, nous répondons avec Sismondi : « Le choc des opinions est nécessaire pour créer la lumière, le choc des passions, au contraire, ne peut amener que trouble et confusion (3). » La représentation proportionnelle forcera les électeurs à avoir des opinions, à se constituer en partis ; nous y voyons un avantage, plutôt qu'un inconvénient de notre réforme ; « n'appartenir à

(1) « On a fait les objections de principe les plus opposées et peut-être, peut-on dire que par là même elles se neutralisent et se détruisent. C'est ainsi que l'on a prétendu en même temps : que la vie publique s'éteindra dans le pays, faute d'aliment suffisant, — et que les querelles de parti seraient plus générales que jamais. » Séance du 6 mars 1894, élections pour les Chambres législatives, projet de loi (cabinet Beernaert), exposé des motifs, v. *Documents parlementaires de Belgique — session législative ordinaire de* 1893-1894 ; — *Ch. des repr.*, doc. 106, p. 179.

(2) V. *infrà*, § III.

(3) Sismonde de Sismondi, *Études sur les sciences sociales*, t. I, *Études sur les constitutions des peuples libres*, Paris, MDCCCXXXVI, p. 147.

aucun parti n'est nullement une vertu du citoyen (1). » La représentation proportionnelle fournira des cadres mobiles aux différentes opinions qui pourront ainsi former librement des partis (2).

Les véritables partis politiques, ceux qui agissent en *partis* et non pas en *factions* (3), sont utiles, nécessaires même à l'État. Il ne faut pas dire, avec Mably : « S'il s'est formé des partis dans la République, travaillez à détruire ce qui les divise (4). » Les partis politiques ne sont pas « une faiblesse et une maladie de l'État moderne. Ils sont, au contraire, la condition et le signe d'une vie politique forte (5). » L'harmonie dans l'État, aussi bien que la vie, résultent de la diversité (6). M. Anson D. Morse, dans son article *What is a party ?* montre très bien que l'existence de partis est une condition nécessaire pour qu'une société progresse, pour qu'elle vive même. « Une société dont tous les membres sentiraient, penseraient et agiraient de la même manière, cesserait presque aussitôt de sentir, de penser, d'agir (7) » ;

(1) Bluntschli, *La politique*, tr. Riedmatten, Paris, 1879, p. 321.

(2) V. Hello, *Du régime constitutionnel*, 3e éd. (1848), t. II, p. 297 : « Les partis politiques... ne sont pas de ces choses qui se commandent à volonté ;... enfants de l'opinion, ils en ont l'allure indépendante. » Cela va devenir, sous le système proportionnaliste, une réalité.

(3) V. notre t. I, L. I, p. 293 et s. et le passage cité du *Fédéraliste* (Madison). Comp. sur la différence entre le parti et la faction, Bluntschli, *La politique*, tr. fr., Paris, 1879, p. 324.

(4) *De la législation, ou principes des loix*, par l'abbé de Mably (*Collection complète des œuvres de l'abbé de Mably*, Paris, an III, t. IX, p. 220).

(5) Bluntschli, *Politique*, tr. fr., p. 321.

(6) « Ἐξ ἀνομοίων ἡ πόλις.... ἐξ ἀνομοίων συνέστηκεν εἰδῶν. » Aristote, *Politique*, L. III, c. II, § 4, comp. § 3.

(7) « *A society in which all should feel, think and act alike, would soon almost cease to feel, think and act*... instead of a rich, varied, continuous, ever-advancing development, it would be capable of

le progrès social et politique dépend de la diversité (1).

Lorsque, à l'époque du *resorgimento*, en Italie, on disait qu'il ne devait y avoir qu'un seul parti, le parti du bien de la patrie, le grand patriote italien Cesare

energetic activity only when first created, and this would be followed by an exhaustion and lethargy from which could be no recovery, because in its members *the principle of life and growth would have perished.* » Anson D. Morse, *What is a party? Political science Quarterly*, vol. XI (mars 1896), p. 80. Sur l'utilité et le rôle des partis politiques, V. Bluntschli, *La politique*, tr. fr., Paris, 1879, p. 320 et suiv.; Röhmer, *Lehre von den politischen Parteien*; Bluntschli, *Charakter und Geist der politischen Parteien*; Kuefstein, *Die Grundsätze der politischen Parteien*, 1869; Rosenkranz, *Rede über den Begriff der politischen Parteien*, Königsberg, 1843; Schulthess, *Lehre von den politischen Parteien*, 1885; Stahl, *Parteien in Staat und Kirche*, 2e éd., Berlin, 1868; Williams, *Party and Patriotism; or, Degeneracy of Politics*, London, 1886; Minghetti, *I partici politici*; Posada, *Tratado de Derecho politico*, t. I, *teoria del Estado*, L. V, ch. V, *los partidos politicos*, Madrid, 1893; Azcàrate, *El regimen parlamentario en la practica*, Madrid, 1885; Lawrence-Lowell, *Governments and parties*, London, 1896; Ratzenhofer, *Wesen und Zweck der Politik als Theil der Sociologie und Grundlage der Staatswissenschaften*, 1893, le tome I, p. 186. V. *suprà*, p. 56 et s., sur les conceptions de MM. Ratzenhofer, Morse, W. Jenks, James, Commons, etc. V. M. Dubs, *Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, dargestellt für das Volk*, 2e éd., Zürich, 1878, 1re partie, p. 177-178: « Das volle und unbegrenzte Parteileben ist darum *eine Eigenthümlichkeit der Demokratie.* Die Parteibildung entspricht hier durchaus einem natürlichen Bedürfniss. » Comp. Bachem, *Parteien* apud *Staatslexikon, herausgegeben im Auftrage der Görresgesellschaft zur Pflege der Wissenschaft im katholischen Deutschland*, par A. Bruder, t. I, Freiburg, 1889. V. enfin Ch. Richardson, *Party government, Annals of the american Academy of political and social science*, mars 1892; Henry Sidgwick, *The elements of politics*, London, 1891, ch. XXIX intitulé: *parties and party government*; Brunialti, *Il Diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle instituzioni* (*Bibl. di scienze politiche e amministrative*, 2e série, t. VII), 1896, p. 923-984, V. Miceli, *Les partis politiques dans leurs rapports avec le gouvernement de cabinet*, *Revue du droit public*, sept.-oct. 1895, p. 201 et s.

(1) V. J.-P. Laffite, *Le suffrage universel et le régime parlementaire*, p. 10.

Balbo montrait l'utilité des partis dans l'État ; il prenait leur défense, et rappelait que la diversité dans les opinions politiques est un fait utile et nécessaire ; les partis ne sont, disait-il, que des vues différentes sur le bien de la patrie, ils sont le plus utile résultat de toutes les libertés nationales (1).

La représentation proportionnelle. grâce à la liberté qu'elle introduira, favorisera une véritable organisation des partis politiques sur des principes nets et précis (2). La liberté politique deviendra une réalité. « Quand les partis politiques se sont formés avec toutes leurs conditions constitutives, ils sont le symptôme le plus sûr de la liberté constitutionnelle dans sa maturité (3). » Pour obtenir un pareil résultat, il faut introduire la représentation proportionnelle.

(1) « Da un capo all'altro della nostra penisola, ed anche dell'isole, si andava gridando la croce contro alle parti politiche, si andava dicendo e scrivendo, non doversi aver parti se non una sola, quella dell'Italia, dell'utile o pro di lei. Come se fosse possibile che quest'utile si vedesse al medesimo modo dall'un capo all'altro della penisola e delle isole, da ventitrè milioni di abitanti ! Come se le parti fossero altro che opinioni diverse sull'utile della patria ! Come se fosse possibile impedire tale diversita ! Come se fosse bene ! Come se le espressioni libere di queste diversità non fossero tra i primi e più utili risultati di tutte le libertà nazionali ! » Cesare Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, 1860, p. 345. Burke aussi donnait la définition suivante du parti politique : « A body of men united, for promoting by their joint endeavors *the national interest*, upon some particular principle in which they are all agreed. » V. Morse, *What is a party ? Political science Quarterly*, vol. XI (1896), p. 76-80, qui critique cette conception des partis politiques.

(2) V. Ad. Posada, *Tratado de Derecho politico*, t. II (*Derecho constitucional comparado*), Madrid, 1894, p. 527.

(3) Hello, *Du régime constitutionnel*, 3e éd., 1848, t. II, p. 297. Comp. Bluntschli, *La Politique*, trad. fr., Paris, 1879, p. 321. On peut voir aussi, Bachem, *Parteien* apud *Staatslexikon*, éd. Bruder, t. I, Freiburg, 1889.

Quant aux coalitions parlementaires qu'on veut assimiler aux coalitions électorales, et aux inconvénients qui en résultent, nous dirons que la situation n'est pas du tout la même dans les deux cas ; les coalitions électorales, sous le procédé majoritaire, sont des combinaisons *momentanées*, intervenues le plus souvent entre partis extrêmes et opposés, en vue d'écraser l'adversaire, ordinairement modéré ; elles aboutissent à la domination des extrêmes, et à l'inexactitude de la représentation (1). L'entente au sein du parlement, au contraire, est loin de présenter des dangers aussi graves ; elle est plutôt utile et conforme à la nature de la loi qui est un *compromis*, un μέσον, une moyenne (2) ; l'élection, au contraire, doit dégager aussi *nettement* que possible, les tendances politiques du peuple.

Toute action politique nécessite un compromis (3) ; or, il vaut mieux que ce compromis ait lieu dans le parlement, qui exerce une véritable action politique, une *contrainte*, qu'au sein du corps électoral ; l'élection est une manifestation de liberté politique et non de contrainte publique (4). « La politique est l'art des transactions ; mais n'est-il pas préférable que ces transactions s'opèrent, après l'élection, entre les représentants autorisés des différents groupes, et non au sein des

(1) V. notre t. I, L. I, sect. II, p. 452 et s.

(2) V. notre L. II, ch. III.

(3) « It is undoubtedly true that all political action necessitates a compromise between opinions in matters of minor import. *The absence of this compromise is anarchy*. It is only when the compromise is compulsory, instead of spontaneous that it can be called tyranny. » *Report by M. Lytton, Her Majesty's secretary of Legation, on the Election of Representatives for the Rigsraad*, Copenhagen, 1er juillet 1863 (V. ce rapport dans *Speech of John Stuart Mill*, etc. 2e éd., London, 1867, p. 34, ou dans Lubbock, *Representation*, London, st. éd., p. 82).

(4) V. L. II, *suprà*, p. 130.

comités électoraux, où la préoccupation de vaincre fait taire tous les scrupules et justifie toutes les équivoques? (1) » Il serait difficile de répondre négativement.

§ III.

Platon déjà qualifiait la démocratie de : ἄναρχος καὶ ποικίλη, an-archique et bigarrée (2). Le marquis d'Argenson, dans la seconde moitié du XVIII[e] siècle, faisait la même observation : « La démocratie, disait-il (3), est encore plus sujette à l'*anarchie* et à la violence effrénée. Dans la situation la plus parfaite, elle est toujours exposée *à la lenteur des délibérations ; car les députés craignent le désaveu ; les intérêts, subdivisés à l'infini, et les suffrages trop combattus les uns par les autres, manquent d'un point d'appui pour les arrêter et les fixer.* »

Eh bien, disent aujourd'hui nos adversaires, vous allez aggraver le mal ; vous allez permettre à tous les partis, à tous les intérêts groupés, d'envoyer des dépu-

(1) Proposition déposée à la séance du 19 juillet 1892 par MM. le comte Goblet d'Alviella et A. Steurs. Développements par M. le comte Goblet d'Alviella, *Documents parlementaires de Belgique*, Sénat, session extraordinaire de 1892, doc. 19. Comp. *Exposé des motifs à l'appui du projet de loi sur l'élection des députés au Grand Conseil du canton de Neuchâtel* (V. dans *Documents parlementaires de Belgique*, Sénat, session de 1892-1893, doc. 6, *Renseignements sur l'organisation de la représentation proportionnelle dans les divers pays où ce système électoral fonctionne* : « Mais la coalition, dira-t-on, bannie des élections, entrera au Grand Conseil ! Nous ne le croyons pas ; elle aura d'ailleurs, si elle se produit au Grand Conseil, comme elle peut déjà s'y produire actuellement, un autre caractère : ce ne sera plus la coalition pour faire échec à un adversaire commun, ce sera l'accord raisonné pour faire triompher une idée commune ou pour repousser un projet de loi ou un article de loi en délibération. »

(2) Platon, Πολιτεία (*République*), L. VIII, 558, 15.

(3) *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France comparé avec celui des autres États*, 2[e] éd., Amsterdam, 1874, p. 16.

tés au parlement ; votre réforme entraînera l'émiettement des partis ; elle donnera un parlement n'ayant pas de majorité homogène et forte ; il en résultera *l'anarchie parlementaire* (1) : les petits groupes parlementaires, se rangeant tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, rendront tout gouvernement impossible. Le parlement sera condamné à l'inaction (2).

C'est là l'objection la plus forte aux yeux des hommes politiques (3). On comprend dès lors que nos adversaires insistent tout particulièrement sur ce prétendu défaut de l'élection proportionnelle.

Le journal *le Temps* écrivait, à propos de l'introduction du vote limité en Italie, que les assemblées législatives n'ont pas pour rôle principal la discussion des lois ; elles sont et doivent être avant tout des *machines de gouvernement* (4).

Écoutons maintenant les théoriciens : « Un parlement, écrit M. Fouillée (5), n'est pas un conseil pure-

(1) On traite très souvent en Belgique les proportionnalistes d'*anarchistes parlementaires*. V. Jean Mommaert, *L'émiettement des partis*, *Revue mensuelle* de l'Association réformiste de Bruxelles, XIIe année (1893, p. 15 et s.

(2) Une assemblée politique est par sa nature, d'après Bentham, exposée à l'inaction. V. *Tactique des assemblées législatives délibérantes* (éd. E. Dumont, Paris, 1822), t. I, p. 57. E. Vacherot, *La Démocratie*, 2e éd., Bruxelles, 1860, p. 338, qualifie les assemblées d' « assez lourdes machines ».

(3) V. E. Naville, *Les objections à la représentation proportionnelle*, *Revue politique et parlementaire*, avril 1897 ; Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 149 et note 1. M. L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, t. II, p. 208, considère cette objection comme la plus forte de toutes.

(4) V. *Le Temps* du 17 février 1882.

(5) *La propriété sociale et la démocratie*, Paris, 1884, p. 188 (L. III, *Le fonds social de puissance politique et le suffrage universel*). Comp. du même, *La philosophie du suffrage universel*, *Revue des Deux-Mondes*, 1er sept. 1884. M. Fouillée n'admet la représentation propor-

ment consultatif, une sorte d'académie où toutes les opinions se font entendre par amour platonique de la vérité ; au contraire, tout y tend à l'*action* et y aboutit à l'*exécution.* » A cette manière d'envisager le parlement, nous opposerions volontiers une conception autrement élevée du rôle d'une assemblée représentative (1) ; un parlement n'est pas une Chambre d'enregistrement chargée de traduire extérieurement l'ignorance populaire ; ce serait une conception grossière, dit M. Sheldon Amos, des fonctions gouvernementales. Une assemblée représentative a pour rôle principal d'éclairer et d'instruire le peuple, par des discussions approfondies. Une bonne législation doit être le fruit de la compétence du parlement.

M. Courcelle-Seneuil reproche aussi à l'élection proportionnelle d'introduire : « l'anarchie, la contradiction, l'hésitation, l'instabilité des résolutions, toutes choses contraires à l'exercice des fonctions de gouvernement (2). » M. Ferneuil voit dans la représentation des minorités une cause de désordre gouvernemental : « Le

tionnelle que « quand l'exécutif sera rendu moins dépendant du législatif ». *Propr. sociale*, p. 190.

(1) « The necessities of practical government demand that the buttle of rival principles should be fought outside rather than inside the House of Commons ;... the latter objections are based upon a very rough, not to say *coarse*, notion of the functions of government, as though not to enlighten and correct, but to give weight to popular ignorance and prejudice. *It is also to be remembered that the House of Commons is, or ought lo be, eminently an Assembly for discussion and argument, and not an institution for merely registering conclusions arrived at elsewhere.* » Sheldon Amos, *A primer of the English constitution and government*, 5e éd., London, 1886, p. 33.

(2) Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, p. 234, et *La société moderne, études morales et politiques* (*théorie du mandat législatif, Acad. des sciences morales et politiques*, février 1889). Comp. Beaussire, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 115, p. 372.

mal, dit-il (1), dont souffre aujourd'hui le régime parlementaire n'est pas l'insuffisance de représentation des partis politiques, mais au contraire, l'influence *disproportionnée* des minorités, le trouble apporté au fonctionnement du mécanisme gouvernemental par leur abusive et bruyante intervention. » M. Ch. Benoist reproche à la représentation proportionnelle d'oublier le rôle *gouvernemental* de la Chambre, et il conclut ainsi : « Dieu nous garde, s'il n'est pire tyrannie que l'anarchie, de verser, de la tyrannie de la majorité, dans l'anarchie des minorités (2). » MM. les professeurs Esmein (3) et Ducrocq (4) font les mêmes critiques. La représentation

(1) Ferneuil, *Les principes de 1789 et la science sociale*, p. 128. L'obstruction parlementaire serait beaucoup plus à craindre ; comp. Sheldon Amos, *The science of politics*, 3e éd., London, 1890, p. 232-233. Les discussions parlementaires seraient « indéfiniment prolongées » ; les petites fractions parlementaires feraient la loi en se rangeant tantôt d'un côté, tantôt de l'autre. M. Amos conclut : « This evil indeed is no imaginary one. »

(2) Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne, de l'organisation du suffrage universel*, p. 148-149. Pour que la représentation proportionnelle fût acceptable, « il faudrait que les attributions des Chambres fussent de beaucoup réduites, qu'elles ne fussent plus ou fussent peu législatives, et que l'on prît en dehors d'elles le point d'appui, la base du gouvernement. » Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 150. M. Bertrand, *Bulletin de la Société de législation comparée*, mars 1873, confond également le gouvernement avec la législation : « Le but de la représentation, c'est le gouvernement. Or un pays doit être gouverné non pas selon une moyenne entre les opinions qui y coexistent, mais selon l'opinion de la majorité. »

Nous croyons que M. Ch. Benoist ne saurait reprocher à notre réforme l'émiettement des partis et l'impossibilité de gouverner ; l'éminent publiciste, lorsqu'il demande la *représentation des intérêts*, ne craint pas de bouleverser, de briser et d'émietter les partis et les intérêts. V. sur ce point, Mommaert, *L'émiettement des partis*, *Revue mensuelle* de l'Ass. de Bruxelles, XIIe année (1893), p. 14.

(3) Esmein, *Deux formes de gouvernement*, *Revue du droit public*, t. I (1894), p. 37.

(4) « La représentation proportionnelle aurait pour conséquence

proportionnelle « serait peut-être un germe de mort pour le gouvernement parlementaire ».

Tous ces auteurs préfèrent *la tyrannie de la majorité à l'anarchie des minorités*. Le vieux Bodin disait déjà : Il n'y a point de plus dangereuse tyrannie que celle de tout un peuple. *Toutefois elle n'est point encore aussi mauvaise que l'anarchie* (1). »

Parmi les parlementaires belges, Frère-Orban développa cette objection avec beaucoup de force, dans *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*. « Qu'est-ce maintenant que la représentation des minorités dans une société politique qui doit avoir *un gouvernement* ? », se demande l'ancien chef des libéraux belges (2). « C'est un artifice imaginé pour entraver, énerver, paralyser la majorité. Quelle est la suite de l'introduction de cet engin dans l'institution politique ? C'est que, après avoir fractionné, divisé, ce qui empêche qu'il y ait une majorité, les groupes ne sont plus occupés qu'à une chose : c'est à essayer de former une majorité ! Au lieu de l'avoir aussi près que possible de l'homogénéité, ce qui est une condition de vie, on la compose d'éléments hétérogènes, discordants, qui portent en eux un germe de mort. » La représentation proportionnelle, d'après Frère-Orban (3), « porte atteinte au régime parlementaire, au prestige et à la force du pouvoir ». Le rôle du

inévitable d'augmenter les difficultés du gouvernement. » Th. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. III, *Principes de droit public*, Paris, 1898, p. 50. Comp. Arthur Desjardins, *De la liberté politique dans l'État moderne*, Paris, 1894, p. 247.

(1) Jean Bodin, *Les six livres de la République* (1576), Lyon, MDXCIII, L. VI, ch. IV (*De la comparaison des trois Républiques légitimes*).

(2) Frère-Orban, *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 140.

(3) *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 141.

parlement n'est pas le même que celui d'une Académie, ou d'un conseil chargé « de formuler des avis » ; le parlement doit agir ; or, « agir exige l'unité » (1). Un autre homme politique belge, M. de Smet de Naeyer (2), repoussait la représentation strictement proportionnelle pour des raisons analogues à celles données par Frère-Orban.

M. Favon, en Suisse, le chef du parti radical genevois, reproche à la représentation proportionnelle de condamner le Grand Conseil, « à l'impuissance ; l'on empêche tout le monde d'agir, et l'on jette le pays dans une situation qui met l'inquiétude dans tous les cœurs (3) ».

En Allemagne on est moins sensible à des objections consistant à relever l'affaiblissement et l'impuissance du parlement proportionnaliste. MM. Schæffle (4) et

(1) Frère-Orban, *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 141.

(2) « La représentation strictement proportionnelle est dangereuse, parce que *l'émiettement* des partis, conséquence inéluctable du système, priverait, à la longue, le parlement *de toute autorité*, et le suffrage universel aidant, déplacerait fatalement l'axe du gouvernement, au profit de l'intervention directe de la multitude dans le domaine législatif. » Rapport de M. de Smet de Naeyer, au nom de la commission sur la révision de l'art. 47 de la constitution, V. *Documents parlementaires de Belgique, Ch. des repr., session de* 1892-1893, *p.* 145 (*doc.* 113). Comp. M. Rosseuw, Ch. des repr., séance du 30 mai 1893 (V. *Annales parlementaires de Belgique, Ch. des repr.*, p. 1544) : « Sous le régime de la représentation proportionnelle, on n'aura plus d'intérêt à éviter les scissions, puisque chaque fraction dissidente pourra espérer une représentation proportionnelle. *Ce sera une prime accordée aux brouillons et aux têtes chaudes de tous les partis.* »

(3) Favon, cité par A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle, comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 9. Comp. M. Hilty dans son *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7e année, Berne, 1892, p. 541 (citation d'un publiciste neuchâtelois).

(4) « Die Verhältnisswahl erzeugt grössere Parteizersplitterung *in*

Rosin (1), cependant, signalent comme un inconvénient de notre réforme l'émiettement des partis, aussi bien dans le pays que dans le parlement.

L'objection en question est sérieuse au point de vue pratique (2) ; elle doit nous arrêter un instant.

Nous répondons à nos adversaires en nous plaçant d'abord sur le terrain qu'ils ont eux-mêmes choisi (3) : La Chambre doit être une « machine de gouvernement »; elle doit contenir une majorité homogène et compacte, capable de gouverner.

Nous demandons à ces hommes politiques et à ces publicistes éminents: Est-ce que les parlements actuels, élus par le suffrage universel majoritaire, contiennent des majorités homogènes, disciplinées et compactes? Prenons à titre d'exemple le Reichstag de l'empire allemand, élu en 1898 (4). Il y a au nouveau Reichstag allemand : 61 conservateurs, 20 membres du parti de l'empire, 49 nationaux libéraux, 50 libéraux progressistes (subdivisés en trois groupes : le parti libéral progressiste du peuple, *Freisinnige Volkspartei*, 30 ; le parti démocratique allemand ou parti du peuple du Sud, 8 ;

der Wählerschaft, im Parlament und in der parlamentarischen Regierung. » Schæffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen, neue Folge*, Berlin, 1895, p. 117 (ch. intitulé : *Zur Verfassungspolitischen Kritik der Verhältnisswahl*).

(1) Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 36.

(2) MM. Amos, *The science of Politics*, 3e éd., London, 1890, p. 233 et L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, t. II, p. 208, le reconnaissent.

(3) V. notre L. IV, sect. I, ch. I, sur le véritable rôle, d'après nous, de la Chambre et du Gouvernement.

(4) Élections des 15 et 24 juin 1898. V. Lefèvre-Pontalis, *Les élections du Reichstag*, *Revue politique et parlementaire*, octobre 1898 ; Caudel, *Les élections allemandes du 16 juin 1898 et le nouveau Reichstag*, *Annales de l'École libre des sciences politiques*, novembre 1898.

l'union libérale progressiste (1), *Freisinnige Vereinigung*, 12) ; l'union des agriculteurs, 4, l'union bavaroise des paysans, 5 (2), 56 socialistes, 102 membres du centre (*Centrum*), 13 antisémites, 9 guelfes, 14 polonais, 10 alsaciens, 5 indépendants (*sauvages*, *Wilde*), 1 socialiste chrétien, 1 lithuanien, 1 danois. « Le Reichstag, conclut M. Lefèvre-Pontalis (3), restera ainsi le même, *sans majorité acquise*, et avec l'obligation pour le gouvernement de continuer une politique d'équilibre et de bascule, sinon de marchandage... Il n'y a place entre les partis qu'*à des coalitions accidentelles.* » Les élections antérieures avaient donné des résultats analogues. Bismark disait en 1884 : « Le parlement s'égrène dès qu'il s'agit de constituer ou d'appuyer un gouvernement (4). » Frère-Orban lui-même, oubliant les reproches qu'il venait de faire aux systèmes proportionnalistes, reconnaît que c'est « un prodigieux pléonasme que de réclamer en même temps le suffrage universel et la représentation des minorités. Le suffrage universel, dit toujours Frère-Orban (5), produit naturellement cette représentation. On dirait qu'il se complaît à l'enfanter. Si nous nous tournons du côté du parlement allemand, nous le voyons composé de toutes les minorités qui se trouvent dans le pays ; toutes y sont représentées : *une minorité* de conservateurs, *une minorité* de libéraux, *une mino-*

(1) La scission n'existait pas en 1893, aux élections précédentes.

(2) Ces deux groupes sont nouveaux (1898).

(3) *Les élections du Reichstag*, *loc. cit.* Comp. Caudel, *Les élections allemandes du 16 juin 1898*, *loc. cit.*, p. 726 : « La meilleure volonté et la plus grande adresse politique du monde ne pourront jamais faire un bloc consistant de cette *poussière multicolore.* »

(4) Cité par M. E. Naville, *Les objections à la représentation proportionnelle*, *Revue politique et parlementaire*, avril 1897.

(5) Frère-Orban, *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 144.

rité du centre, *une minorité* de progressistes, *une minorité* de socialistes, et même *une minorité* de « sauvages » que l'on ne peut placer sous aucune autre étiquette. » Qu'on ne vienne donc plus nous parler de l'*anarchie des minorités* sous le système proportionnaliste. Veut-on un exemple cherché de l'autre côté de l'Atlantique, dans la grande république américaine ? Les élections du 8 novembre 1898, aux États-Unis, pour la nomination de la Chambre des représentants ne donnèrent qu'une majorité de 9 voix aux républicains (1). Où sont-elles donc les majorités fortes et compactes qui sont soi-disant le produit du procédé électoral majoritaire ?

Passons au pays des deux grands partis traditionnels, catholiques et libéraux, au pays classique du parlementarisme, la Belgique. L'introduction du suffrage universel (plural) majoritaire, en 1893, produisit cet émiettement des partis qu'on reproche au système proportionnaliste. « L'émiettement des partis, disait un membre éminent du parti libéral belge (2), est chez nous préexis-

(1) V. le *New-York Herald* (éd. de New-York) du 10 novembre 1898, p. 5 : 183 républicains, 164 démocrates, 3 populistes, 5 fusionistes, 2 silverites (argentistes) ; majorité républicaine de 9 voix.

(2) Lorand, séance du 26 août 1895, *Annales parlementaires de Belgique, Ch. des repr.*, p. 2861. Comp. Beernaert (*Documents parlementaires de Belgique, session législ. ordin.* de 1893-1894, *doc.* 106, p. 180, projet de loi électorale) : « Si la lutte des partis constitue la vie même des nations, il n'est pas désirable qu'ils se divisent et se subdivisent à l'excès. On a pu dire, non sans raison, que telle est la situation actuelle en France, en Italie, en Allemagne ; les Chambres y sont composées de groupes sans cohésion durable, trop souvent formés pour la défense de quelque intérêt spécial, et il en résulte un équilibre instable, sujet à des surprises et à des retours, qui rend parfois difficile la tâche du gouvernement. Mais c'est le régime uninominal qui a amené cette situation, et il est au moins étrange qu'au moment où l'on voudrait l'introduire en Belgique, on se prévaille de ses conséquences mauvaises pour prétendre en accabler un système tout opposé (la repr. porportionnelle). »

tant à la représentation proportionnelle, et la représentation proportionnelle devient une nécessité pour la continuation du régime parlementaire, là où l'émiettement est devenu assez considérable pour qu'on ne parle plus qu'alliances et coalitions. » Aux anciens partis catholique et libéral se sont ajoutés les socialistes, les radicaux et les démocrates chrétiens (*christene Volkspartij*), qui les ont entamés (1).

Dans presque tous les pays, nous trouvons, au lieu de deux ou trois grands partis, un nombre plus ou moins considérable de petits groupes. Le gouvernement est à la merci de coalitions éphémères ; de là des *oscillations* fréquentes dans la politique (2).

La multiplicité et l'émiettement des partis sont la conséquence du développement de l'instruction, le résultat de la liberté du suffrage universel (3). Le rôle de plus en plus étendu de l'État, surtout en matière économique, l'importance croissante des intérêts mis en

(1) V. Van der Velde, *Les élections en Belgique*, *Revue socialiste*, juillet 1898 ; M. Maurice Vauthier, *La crise du libéralisme en Belgique*, *Revue de Paris*, 15 mai 1898 ; Van der Smissen, *L'état actuel des partis politiques en Belgique*, *Annales de l'Ecole libre des sciences politiques*, 15 sept. 1898 ; Van den Heuvel, *Les partis politiques en Belgique*, *Revue du droit public*, mai-juin 1896 ; Alphonse Dechamps, *Notre régime électoral, la démocratie et la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1896, p. 17-18. V. sur les partis en Belgique et leur émiettement, Goblet d'Alviella, *La crise politique et le mouvement des partis en Belgique*, *Revue politique et littéraire* (*Revue bleue*), 4 mars 1899, p. 258.

(2) V. sur cet émiettement des partis et ses conséquences, Lawrence-Lowell, *Oscillations in Politics*, *Annals of the american academy of political and social science*, juillet 1898, p. 77, et son grand ouvrage, *Governments and parties in continental Europe*, 2 vol., London, 1896.

(3) V. Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 98. Comp. Alphonse Dechamps, *Notre régime électoral, la démocratie et la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1896, p. 17 : « La multiplicité des partis est une suite non de la représentation proportionnelle, mais du suffrage universel. »

question par la législation; voilà autant de causes qui, de nos jours, expliquent la multiplicité des partis dans l'État (1). « Ce n'est pas la loi électorale, bonne ou mauvaise, qui désagrège les partis (2) » ; ce sont des causes plus profondes qui agissent, indépendamment de la législation. Les partis correspondent souvent à de simples opinions ; or, il n'y a rien de plus instable et de plus varié que les *opinions* (3). On ne peut pas dire au pays : « Je te défends de t'émietter ; tu n'auras que deux ou trois partis, tu n'en auras pas davantage (4). » On ne commande pas aux opinions et aux consciences. Les partis politiques, « enfants de l'opinion, en ont l'allure indépendante (5) ».

L'objection de nos adversaires, dit très bien M. Alphonse Dechamps (6), repose sur une illusion d'op-

(1) V. sur ces causes, Henry Sidgwick, *The elements of politics*, London, 1891, p. 563 et suiv. (ch. XXIX intitulé : *Parties and party government*) ; Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 143.

(2) « Ce n'est pas la loi électorale, bonne ou mauvaise, qui désagrège les partis. Quand ce fait se produit, ce sont les partis qui en sont eux-mêmes la cause par les fautes qu'ils ont commises. Les partis se composent toujours de groupes divers ; ils ont tous leur aile gauche, leur aile droite et leur centre, et lorsqu'ils ne sont pas assez sages pour faire la part des éléments différents dont ils se composent, ils s'émiettent. Le groupe sacrifié se retire du combat ou va combattre sous un autre drapeau. » *Rapport de la commission de révision de la loi électorale, au Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel* (V. ce rapport dans *Documents parlementaires de Belgique, Sénat, session* de 1892-1893, *Document* 6 : *Renseignements sur l'organisation de la représentation proportionnelle dans les divers pays où ce système électoral fonctionne*).

(3) V. Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, p. 233 ; Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 150.

(4) V. le discours de M. E. Goffin au conseil provincial du Brabant, séance du 3 juillet 1895 (V. *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, 14e année (1895), p. 119).

(5) Hello, *Du régime constitutionnel*, 3e édit., 1848, t. II, p. 297.

(6) *Notre régime électoral, la démocratie et la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1896, p. 13.

tique ; ils prennent l'effet pour la cause. « C'est la même erreur qui consisterait à reprocher au baromètre le temps qu'il fait ; le baromètre ne fait pas le temps, il l'indique et le marque. Pareillement l'élection proportionnelle marque et reflète la situation du corps électoral, mais elle ne crée pas cette situation (1). »

La représentation proportionnelle ne peut pas faire qu'une minorité devienne majorité. Or s'il n'y a pas de majorité dans le pays, comme c'est le cas de presque tous les pays à suffrage universel, on ne saurait demander un parlement renfermant une majorité forte et homogène. Que nos adversaires prennent bien garde ; leur objection revient à dire : faussons la représentation dans un intérêt pratique. Ce serait, dit M. R. Saleilles (2), soutenir l'idéal d'un mensonge : une minorité gouvernant le pays. Les adversaires de l'élection proportionnelle demandent à la fois des choses contradictoires, lorsqu'ils disent : « Il s'agit avant tout *de gouverner*, et, pour cela, de créer *l'instrument de gouvernement*, *une majorité*, en dégageant, par l'élection, *la volonté* du plus grand nombre sur les principales questions qui se posent (3). » Il n'y a pas *une* volonté dans la majorité des

(1) Alphonse Dechamps, *loc. cit.* Emile de Girardin, *La politique universelle, décrets de l'avenir*, Paris, 1855, 3e éd., p. 56, comparait également la repr. proportionnelle à un baromètre. V. *suprà*, p. 165.

(2) *La représentation proportionnelle*, *Revue du droit public et de la science politique*, mai-juin 1898, p. 406. Comp. Alphonse Dechamps, *Notre régime électoral, la démocratie et la repr. proportionnelle*, Bruxelles, 1896, p. 13 : « Il n'existe qu'un seul moyen d'empêcher que la division des opinions et des partis ne se reproduise et ne se transporte dans le corps élu, c'est de fausser la représentation du corps électoral, et c'est à cette conclusion qu'aboutissent nécessairement ceux qui combattent la représentation proportionnelle. »

(3) Lettre de M. René Goblet, ancien président du conseil, et député de la Seine, du 10 septembre 1896, à M. L. Vauthier (V. L. Vauthier, *Réforme des procédés électoraux par le vote cumulatif*, Paris, 1896, p. 46).

citoyens, il ne peut pas y avoir *une* majorité parlementaire ; à moins qu'on ne veuille recourir à ces *fictions*, prônées par M. Doniol par exemple, qui consistent à montrer avec clarté ce que le pays... *ne veut pas* (1).

Mais nos adversaires pourraient nous répondre : soit, la représentation proportionnelle n'est pas la cause directe de la division et de l'émiettement des partis, mais elle les facilite et leur permet de se faire jour. La question ainsi posée ne nous embarrasse pas non plus. *Le parti politique* garderait toujours son unité pour les décisions relatives aux idées ou aux intérêts qui constituent cette unité. Mais au moment des élections, le parti se diviserait sur quelques points de détail, en un certain nombre de *groupes électoraux* (exemple : républicains modérés protectionnistes (agricoles), républicains modérés libre-échangistes) (2).

Nous croyons que la représentation proportionnelle n'empêcherait nullement l'existence d'une majorité parlementaire stable ; elle aurait peut-être même pour effet la constitution d'une solide majorité au Parlement. Quelles sont les causes qui empêchent aujourd'hui la formation d'une majorité de gouvernement ? Nous les connaissons (3) : l'existence des députés élus sans programme net et précis, et avec des étiquettes douteuses.

(1) « Qu'est-ce que les nations désirent en recourant aux assemblées ? Avoir une représentation qui montre, au moins momentanément, *avec clarté, ce que le pays veut*. Dans toute constitution politique, on est obligé d'accepter *des fictions*, de s'y attacher qui plus est ; le système du vote à la majorité soit absolue, soit relative, est, en somme, la *fiction* qui répond le moins mal aux conditions dans lesquelles nous vivons. » Doniol, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, février 1896 (t. 145).

(2) V. E. Naville, *Trois élections genevoises*, *Revue mensuelle* de l'Assoc. réform. belge, XII[e] année (1893), p. 279. V. dans notre L. IV, sect. II, ch. II, § II, *les listes associées*.

(3) V. notre t. I, L. I, p. 472.

Ces députés « craignent le désaveu (1) » d'une partie des électeurs *coalisés* qui les ont élus ; ils préfèrent prendre au parlement une attitude négative pour ne mécontenter personne. Le parlement, privé de la vraie confiance du corps électoral, se sent impuissant ; il n'agit pas. L'opinion publique ne s'étant pas clairement dégagée des élections, un déséquilibre gouvernemental se produit (2). Le procédé électoral majoritaire, avons-nous dit (3), aboutit à la prédominance des partis extrêmes, qui profitent des *coalitions* ; or, on sait qu'il n'y a que les partis modérés et conservateurs, au sens large du mot, qui soient de véritables partis de gouvernement.

Quels sont les effets de la représentation proportionnelle ? Nous les connaissons aussi (4) : organisation des partis sur un programme net, précis et sans compromissions (5). La représentation proportionnelle donnera probablement des majorités parlementaires numériquement moins fortes ; mais qu'importe ? « Ce qui fait la force des majorités parlementaires, c'est moins leur nombre que leur consistance (6). »

(1) Marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, 2e éd., Amsterdam, 1784, p. 16 ; v. *suprà*, p. 190.

(2) « El desequilibro entre la accion gubernamental y la fundamental en el Estado es tanto menos posible cuanto mas claro y acentuato es el sentido de la opinion. » Fr. Giner de Tos Rios, *Estudios y fragmentos sobre la teoria de la persona social*, Madrid, 1899, p. 222. Comp. *El estado de la persona social*, *Revista general de legislacion y jurisprudencia*, t. 89 (44e année), p. 130.

(3) V. notre t. I, L. I, s. II, ch. II, p. 452 et s.

(4) V. *suprà*, p. 158 ; comp. *suprà*, p. 182, les reproches de nos adversaires.

(5) V. J. P. Laffite, *La réforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 20 : « Avec le système proportionnel, les assemblées représenteraient des opinions bien définies, des partis organisés. »

(6) R. Saleilles, *La représentation proportionnelle*, *Revue du droit*

Les élections (partielles) législatives belges des 5 et 12 juillet 1896, et les élections partielles de 1894 dans les provinces de Hainaut, de Liège, de Limbourg et de la Flandre orientale (1), donnèrent au parti catholique une majorité de 70 voix au parlement (2). Si ces élections avaient eu lieu d'après le système proportionnel (système d'Hondt), elles n'auraient donné aux catholiques que leur juste part, une majorité de 26 voix (3); le parlement se composerait de 86 catholiques, 27 libéraux, 36 radicaux-socialistes et 3 démocrates chrétiens (4). Il n'y aurait qu'une majorité de 26 voix au parlement, « mais cette majorité serait plus stable (5) »; elle reposerait sur l'élément fixe du corps des électeurs, tandis que l'énorme majorité catholique du parlement, due au procédé électoral majoritaire, dépend « de l'élément flottant, des hasards des ballotages (6) » qui peuvent bien un jour, tourner contre les catholiques (7). « Nous voulons, écrivait un grand organe ca-

public, mai-juin 1898, p. 407. Comp. Jean Mommaert, *La stabilité du pouvoir sous le régime de la représentation vraie, Revue mensuelle* de Bruxelles, XII[e] année (1893), p. 39.

(1) On sait que la Chambre belge est renouvelée, par moitié,tous les deux ans.

(2) V. J. Hennebicq, *Les dernières élections législatives et la représentation proportionnelle, Revue mensuelle* de l'Assoc. belge, août-octobre 1896, p. 29 et s.

(3) La majorité parlementaire catholique augmente alors que l'effectif du parti diminue. V. notre t. I, L. I, p. 432.

(4) D'après M. Hennebicq, *loc. cit.*, p. 36.

(5) J. Hennebicq, *Les dernières élections législatives et la représentation proportionnelle, loc. cit.*, p. 37. Comp. A. Dechamps, *Notre régime électoral, la démocratie et la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1896, p. 21, et la brochure, *La sincérité du régime représentatif en Belgique*, p. 76 et s.

(6) Alphonse Dechamps, *Notre régime électoral*, Bruxelles, 1896, p. 21.

(7) V. Maurice Vauthier, *La crise du libéralisme en Belgique, Revue*

tholique (1), un régime électoral qui nous permette d'aller au scrutin avec nos seules forces, avec toutes nos forces, non pour sauver du naufrage quelques épaves du doctrinarisme, mais pour arborer fièrement le programme de rénovation chrétienne et de restauration sociale qui seul mérite de solliciter notre dévouement. » On voit donc que la représentation proportionnelle donnerait au parti catholique, à la majorité, plus de force, d'unité et de cohésion.

L'élection proportionnelle, ayant pour effet d'éveiller les minorités de leur léthargie et de les amener au scrutin, rendra les majorités électorales plus unies et plus compactes (2) ; elles éviteront les divisions, pour ne pas perdre de sièges au profit de l'adversaire appelé à la vie (3). La présence, d'autre part, d'importantes minorités au parlement, grâce à notre réforme, rendra la majorité parlementaire plus compacte, plus unie et plus active. Veut-on une majorité vivante, forte, agissante ? qu'on lui oppose une minorité organisée. « Un parti ne peut subsister seul ; c'est l'existence d'un parti opposé qui lui donne l'être et la vie (4). » Les minorités

de Paris, 15 mai 1898. Il suffit de rappeler l'alliance probable des libéraux et des socialistes.

(1) *Le bien public*, cité par Hennebicq, *loc. cit.*

(2) V. Rossi, *Del voto limitato*, *Revista di scienze sociali*, 1re année (1880), p. 33.

(3) Les divisions nuisent aux partis, même sous le système proportionnaliste (à cause de *fractions* négligées). V. notre L. IV, s. II, ch. II, § II. La présence d'un candidat conservateur entraînera l'union des républicains en France.

(4) Bluntschli, *La Politique*, tr. fr. par Riedmatten, Paris, 1879, p. 321. Comp. Bertauld, *La liberté civile, nouvelle étude critique sur les publicistes contemporains*, Paris, 1864, p. 34 : « Les majorités... abandonnées à elles-mêmes et indépendamment de toute agression, *se dissoudraient*. La discussion pour les majorités n'est pas seulement un moyen défensif. Pour elles aussi, pour elles surtout,

nombreuses font les majorités compactes et les empêchent de se désagréger (1). Un philosophe qui a étudié les ressorts intimes et cachés des assemblées législatives délibérantes, Bentham (2), dit avec sa grande autorité : « L'opposition avec tous ses efforts, loin de nuire à l'autorité, la sert essentiellement, et c'est dans ce sens qu'on peut bien dire que *ce qui résiste appuie.* »

La représentation proportionnelle, facilitant l'instruction politique du peuple (3), contribuera à la formation de grands courants d'opinions qui aboutissent à l'élection d'un parlement capable de vouloir et d'agir. Les larges circonscriptions et le scrutin de liste qu'elle implique aidant, elle donnera un parlement contenant une majorité plus ou moins homogène et compacte.

Notre réforme rendra, dans les pays où le referendum existe, l'usage de cette institution moins fréquent (4) ; elle augmentera par là l'autorité et l'activité des assemblées législatives (5).

L'organisation technique de la représentation proportionnelle oppose, d'ailleurs, plus d'une digue à l'é-

c'est la vie. » V. aussi Ganilh, *Du pouvoir et de l'opposition dans la société civile*, Paris, 1824, le ch. VIII.

(1) « E del resto ognuno sa che le minoranze numerose fanno le maggioranze compatte, le minoranze potenti fanno le maggioranze ferme e decise, ed una esperienza tutta nostra e recente ci ammonisce chez più una maggioranza è forte di numero, più facilmente si disgrega, si divide, si scompone, si scioglie. » Rapport Zanardelli du 21 décembre 1880 sur la Réforme électorale, v. *Atti parlamentari, legislature XIV*, *prima sessione* 1880, *Camera dei deputati*, *riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 157.

(2) *Tactique des assemblées législatives délibérantes*, 2e édit. (E. Dumont), Paris, 1822, t. I, ch. III.

(3) V. *suprà*, p. 158.

(4) V. notre t. I, L. I, p. 411.

(5) Sur les effets contraires du referendum, V. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 265 et *Deux formes de gouvernement*, *Revue du droit public*, t. I (1894), p. 41.

miettement excessif des partis. « La représentation proportionnelle, disait le cabinet Beernaert en Belgique (1), pousse si peu à l'émiettement, qu'elle est au désavantage des partis qui se divisent. Il pourrait arriver que le plus grand nombre des électeurs divisés en groupes nombreux et opposés, fût battu par une minorité compacte. » Les preuves abondent (2). Sans parler du *quotient* qui forme une puissante barrière contre l'émiettement indéfini des partis (3), il y a un certain nombre de mesures, telles que *les listes associées* (4) ou le *quorum* (5), qui constituent de véritables obstacles au danger en question.

Ce n'est pas, d'ailleurs, seulement la stabilité gouvernementale durant une législature, qu'il importe d'assurer dans un pays ; il faut aussi et surtout éviter des

(1) Séance du 6 mars 1894, élections pour les Chambres législatives, projet de loi (cabinet Beernaert), exposé des motifs, *Documents parlementaires de Belgique, session législative ordinaire de* 1893-1894, *Chambre des représentants*, doc. 106, p. 180.

(2) V. notre L. IV (vote cumulatif, vote limité, système du quotient, etc.). V. Jean Mommaert, *L'émiettement des partis*, *Revue mensuelle* de l'A. R. B., XIIe année (1893), p. 20, sur les « châtiments » infligés par le fonctionnement technique de notre réforme, aux partis qui se divisent et s'émiettent.

(3) Personne n'a jamais prétendu que *toute* opinion, *toute* minorité si minime qu'elle soit, doivent être représentées au parlement. V. J. P. Laffite, *La réforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 24 ; Sheldon Amos, *The science of Politics*, 3e éd., London, 1890, p. 229.

(4) V. notre L. IV, s. II, ch. II, § II.

(5) V. notre L. IV. Il est vrai que le *quorum* constitue « une entorse apportée à l'application du principe proportionnel ». A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 56. M. Smet de Naeyer, en Belgique, proposait le *quorum* comme remède au « très grave danger » de l'émiettement des partis (V. *Documents parlementaires de Belgique, Chambre des représentants, session* 1892-1893, p. 145). Le quorum est admis par la loi neuchâteloise, v. notre L. IV, sect. II, ch. II, § II.

revirements trop brusques, des changements sans transition dans la politique de deux législatures successives. Or, à ce point de vue, la comparaison entre le procédé majoritaire et la représentation proportionnelle est assurément à l'avantage de cette dernière. Le procédé majoritaire peut aboutir, aboutit souvent, à des changements énormes dans le parlement, qui ne correspondent qu'à un déplacement de quelques voix dans le corps électoral ; il est contraire à la stabilité du pouvoir (1). La représentation proportionnelle, au contraire, suit fidèlement les fluctuations, assez lentes en somme, du corps électoral (2). L'exemple suivant fera bien sentir, nous l'espérons au moins, la supériorité de notre réforme au point de vue de la vraie stabilité gouvernementale : C'est un fait certain aujourd'hui que les parlements tendent de plus en plus à n'avoir qu'une majorité de quelques voix seulement, en admettant qu'ils en aient une (3). Prenons un parlement ne contenant qu'une majorité de 10 voix, la nouvelle Chambre des représentants des États-Unis par exemple (4). Supposons d'abord que c'est le procédé électoral majoritaire qui est en vigueur (5). Un déplacement de quelques centaines de voix dans une circonscription nommant 6 députés au moins, suffirait, le plus souvent, pour changer la majorité ; les 6 députés de la circonscription seraient élus

(1) V. dans notre t. I, L. I, p. 459 et s., des développements assez étendus sur ce point.

(2) V. *suprà*, p. 163.

(3) V. d'Hoffschmidt, *Les effets nuisibles de la représentation proportionnelle*, p. 27.

(4) Élections du 8 novembre 1898. La majorité républicaine n'est que de 9 voix, v. le *New-York Herald* (éd. de New-York), 10 novembre 1898, p. 5.

(5) Comme c'est le cas pour les élections du Congrès des États-Unis.

par le parti adverse qui aurait ainsi la majorité dans le parlement. La minorité cherche à attirer vers elle, par tous les moyens, quelques centaines d'électeurs ; « elle sait où est le point faible du gouvernement, elle le harcelle, l'accule à toute espèce de difficultés, évoque *des griefs locaux* (1) », et elle finit par opérer le déplacement désirable. Quelques électeurs, dont les intérêts particuliers sont lésés par le gouvernement, sont en état de le renverser ! Et, si « rien n'est plus dangereux que l'influence des intérêts privés dans les affaires publiques (2) », on doit reconnaître que le procédé majoritaire est un élément de danger pour l'État. « N'a-t-on pas vu, sous le régime majoritaire, disait M. Lammens au Sénat de Belgique (3), un petit groupe d'électeurs sans convictions politiques, *cinquante propriétaires de cabarets* à Gand ou à Anvers, chercher à peser sur l'élection, et menacer de renverser un ministère, à cause du droit de licence qui diminue, disaient-ils, la valeur de leurs immeubles ? » Prenons l'hypothèse inverse ; supposons que le parlement, dont la majorité ne se compose que de dix voix, a été élu sous un système proportionnel. Pour déplacer cette petite majorité parlementaire, il faut, toutes choses restant égales d'ailleurs, opérer un revirement de plusieurs dizaines de mille voix dans le corps électoral (4).

(1) Jean Mommaert, *La stabilité du pouvoir sous le régime de la représentation vraie*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, XIIe année (1893), p. 44.

(2) Rousseau, *Contrat social*, L. III, ch. IV (*De la démocratie*).

(3) Séance du 6 septembre 1895, *Annales parlementaires de Belgique, Sénat*, p. 751.

(4) Le nombre de voix à déplacer sera d'autant plus considérable que le *quotient* sera plus élevé (larges circonscriptions, petit nombre de députés à nommer) ; par exemple : 150.000 votants, 10 députés à nommer, *quotient*, 15.000 ; pour déplacer *un* siège au parlement il

Qu'on compare et qu'on juge. Sous le procédé majoritaire, le gouvernement dépend des caprices d'un petit nombre d'électeurs flottants (1) ; « c'est le comble de l'instabilité. Le gouvernement est donc peu sûr de son lendemain dans cette hypothèse ; son existence dépend de quelques électeurs d'un seul et unique district (2). » On verra une législature inspirée avant tout par le souci de ne pas mécontenter quelques dizaines de cabaretiers de telle circonscription donnée. Au fond, on n'aura plus de *lois* (3). Le gouvernement, au contraire, saurait, grâce à la représentation proportionnelle, qu'un changement, plus ou moins considérable, de l'opinion publique, pourrait seul entraîner sa chute. Le gouvernement serait plus ou moins stable, comme l'est, au fond, le corps électoral lui-même ; « or, un gouvernement stable n'est-il pas vraiment un gouvernement puissant (4)? » Les députés seraient plus sûrs de leur réélection. « Il est possible que, sous ce régime, les majorités soient plus stables et la composition des différentes députations moins sujette à de brusques changements de personnes, mais cette perspective ne doit pas déplaire à ceux qui redoutent surtout de trouver dans la représentation proportionnelle un obstacle à la constitution d'une majorité permanente et d'un pouvoir fort (5). » Nos adversaires finissent souvent par recon-

faut changer le vote de 15.000 électeurs. Un déplacement de quelques centaines ou de quelques milliers de votes électoraux suffirait, sous le procédé majoritaire, pour faire gagner à un parti toute la députation de la circonscription.

(1) V. notre t. I, L. I, p. 463 et s.

(2) Jean Mommaert, *La stabilité du pouvoir sous le régime de la représentation vraie*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, XIIe année (1893), p. 44.

(3) Rousseau, *Contrat social*, L. II, ch. VI (*De la loi*).

(4) Jean Mommaert, *loc. cit.*, p. 45.

(5) Proposition déposée à la séance du 19 juillet 1892 par MM. le

naître que la représentation proportionnelle rendra le gouvernement stable. Mais ils ne s'arrêtent pas là ; ils lui en font un reproche ! M. d'Hoffschmidt, l'auteur des *Effets nuisibles de la représentation proportionnelle*, redoute sous ce régime, « les majorités immuables (1) ». Nous recueillons avec empressement cet aveu, et nous n'allons nullement suivre nos adversaires dans ce chassé-croisé, et soutenir que la représentation proportionnelle rendra plus fréquents les changements politiques. Nous constatons seulement avec M. Beernaert (2), les contradictions de nos adversaires : « On a prétendu en même temps qu'il n'y aurait plus que des majorités trop faibles pour soutenir efficacement le gouvernement, — et que, par l'excès de leur stabilité, ces majorités pourraient présenter un péril pour la tranquillité publique. » Nous sommes trop habitués aux contradictions de nos adversaires pour en être étonnés.

Une cause, non moins puissante, de l'instabilité gouvernementale sous le procédé majoritaire, c'est la forte majorité gouvernementale elle-même ; un gou-

comte Goblet d'Alviella et A. Steurs. Développements par M. le comte Goblet d'Alviella, V. *Documents parlementaires de Belgique, Sénat, session extraordinaire de* 1892, *doc.* 19.

(1) *Loc. cit.*, p. 27 : « Un gouvernement devient en fait irresponsable, quand le parti opposé n'a plus la possibilité de reconquérir la majorité..... Une loi établissant la représentation proportionnelle n'aurait-elle pas probablement cette conséquence, après la révision ? » M. d'Hoffschmidt mérite tous les reproches adressés par M. Mommaert, *loc. cit.*, p. 47, à ces libéraux qui espèrent arriver au pouvoir par un heureux « accident » dû aux bizarreries du procédé majoritaire (V. notre L. I, s. II, ch. I, § II). « Avouer, disait le *Journal de Bruges*, du 22 décembre 1892, que les catholiques auront toujours la majorité avec un système vrai d'élection, c'est trop céder au marasme ; il ne faut pas que les chefs du libéralisme se laissent aller à ce point au désespoir ! »

(2) *Documents parlementaires de Belgique, session législative ordinaire de* 1893-1894, *Ch. des repr., doc.* 106, p. 179.

vernement s'appuyant sur une très nombreuse majorité parlementaire risque fort de se faire de graves illusions sur la vraie majorité et la vraie volonté de la nation (1) ; il va trop vite et trop loin. De là ces revirements dans le corps électoral et ces *oscillations* si fréquentes dans la politique de nos jours (2). Avec la représentation proportionnelle, chaque parti au parlement se rend un compte exact de ses forces dans le pays. Le gouvernement comprend que, pour se maintenir au pouvoir, il faut de la prudence et de la modération (3). De là aussi, moins de changements brusques dans l'opinion des électeurs révoltés par les excès d'un gouvernement illusionné sur ses propres forces. Les changements dans la composition du parlement seront moins importants.

En résumé, même en admettant que le procédé électoral majoritaire assure dans une certaine mesure, pendant la durée d'une législature, la constitution d'une majorité gouvernementale, il faut avouer que ce système produit de brusques changements dans la composition du parlement. « Pour assurer le repos momentané d'un ministère ou d'un gouvernement, on prive donc l'administration et la diplomatie de l'esprit de suite nécessaire pour assurer le bien et la dignité de l'État (4). » Avec la représentation proportionnelle, le corps légis-

(1) V. E. Naville, *Les objections à la représentation proportionnelle*, *Revue politique et parlementaire*, avril 1897. Comp. Mommaert, *L'instabilité du pouvoir sous le régime de la représentation vraie*, *loc. cit.*, p. 43.

(2) V. l'article souvent cité de M. Lawrence Lowell, *Oscillations in politics*, *Annals of the american academy of political and social science*, juillet 1898.

(3) V. Jean Mommaert, *L'instabilité du pouvoir sous le régime de la représentation vraie*, *loc. cit.*, p. 43.

(4) E. Naville, *Les objections à la représentation proportionnelle*, *Revue politique et parlementaire*, avril 1897.

latif sera plus stable (1). Le parlement ressemblera, comme on l'a dit en Allemagne (2), à ces colosses, à ces grands transatlantiques, qui naviguent dans des eaux profondes ; ils ne suivent que lentement le mouvement des ondes, insoucieux des petites vagues qui viennent se briser contre leurs côtés solides, sans pouvoir les ébranler ; tandis qu'aujourd'hui nous voyons le parlement aller tantôt à droite, tantôt à gauche, comme ces petits navires qui dansent au moindre vent qui souffle.

A l'objection de nos adversaires, d'après laquelle, la majorité n'étant pas homogène au parlement, il n'y a plus, sous le régime proportionnaliste, « de maîtres, ni de responsabilité » (3), nous répondrons que la représentation proportionnelle maintiendrait toujours la plus importante des responsabilités, la responsabilité individuelle des députés (4) ; notre réforme pourrait établir, d'ailleurs, la vraie responsabilité gouvernementale (5).

Nous avons voulu répondre à nos adversaires en nous plaçant d'abord sur le terrain choisi par eux. Mais nous verrons, un peu plus loin, les vrais rôles du corps législatif et du pouvoir exécutif, et nous adopterons le système proportionnel pour le premier et le procédé majoritaire pour le second (6).

(1) V. Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 92.

(2) Marxen, cité par Wertheim, *Mehrheits-oder Verhältnissvertretung ?* Nürnberg, 1887, p. 31.

(3) M. Favon, le chef du parti radical. V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 9.

(4) V. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 164 (V. le ch. VII, *Party responsibility*).

(5) Avec les fortes et nombreuses majorités parlementaires il n'y a presque plus de responsabilité du cabinet, v. *infrà*, L. IV, sect. I, ch. I.

(6) V. notre L. IV, sect. I, ch. I.

Nous venons d'examiner les principales objections adressées à notre réforme (1) ; la plupart sont sans importance ; il y en a, en tous cas, qui sont contradictoires ou qui s'entre-détruisent, ainsi que le montrait un éminent homme d'État belge, M. Beernaert (2).

(1) Une des objections qui reviennent le plus souvent dans les discours et dans les écrits de nos adversaires est celle qui consiste à dire que notre réforme est impraticable ou tout au moins difficilement applicable. Notre L. IV, section II (systèmes et législation comparée) serait, au besoin, la meilleure réponse que nous ayons à donner.

(2) V. *Documents parlementaires de Belgique, session législative ordinaire de* 1893-1894, *Ch. des repr., doc.* 106, p. 179 ; v. *suprà*, p. 185 et 211.

LIVRE IV

LES APPLICATIONS DE L'ÉLECTION PROPORTIONNELLE. — SYSTÈMES ET LÉGISLATION COMPARÉE.

La question de la représentation proportionnelle est des plus générales. « Que le droit de suffrage soit plus ou moins étendu, que la forme de l'État soit une république ou une monarchie, qu'il existe une seule assemblée délibérante ou qu'il y en ait deux, le problème reste le même (1). » Partout où l'on veut avoir une *re-*

(1) E. Naville, *Théorie des élections représentatives* (*la question électorale en Europe et en Amérique*, 2e éd., Genève et Bâle, 1871), p. 203. Comp. Trendelenburg, *Naturrecht auf dem Grunde der Ethik*, Leipzig, 1868, 2e éd., p. 528 : « Aber an sich entscheidet er nicht über die Basis des Wahlrechts, ob sie bedingt oder unbedingt, ob sie mehr aristokratisch oder mehr demokratisch ist ; *er ist für jede Verfassung anwendbar*, die, einerlei unter welchen Voraussetzungen, gleichberechtigte zur Wahl von Vertretern beruft, und wird allenthalben den gegebenen Parteien so gerecht, als die abstrakte Zahl es vermag. » Notre réforme a été discutée ou appliquée en Angleterre, en Allemagne, en Danemark, en Espagne, en Italie, etc., en Russie même. Le comte Korf proposait, en 1860, l'introduction de la représentation proportionnelle pour l'élection des députés provinciaux en Russie. La littérature russe sur notre question n'est pas négligeable. M. Rennenkampf dans son compte rendu de l'ouvrage de M. Korkunow (Korkunow, *Professor der Petersburger Universität, Proportionale Wahlen*, compte-rendu par Wladimir von Rennenkampf, *Professor der Rechte, Odessa. Sonderabdruck aus dem Jahrbuch der internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre zu Berlin*) cite, outre l'ouvrage de M. Kor-

présentation vraie, et diminuer les maux causés, en grande partie, par le procédé électoral majoritaire, la représentation proportionnelle est une réforme utile ; la réforme prend, au contraire, dans une démocratie, le caractère d'une nécessité juridique et politique. La question est générale encore, en ce sens que tous les partis auront, un jour ou l'autre, à en profiter. Notre réforme n'est pas une réforme favorable à tel ou tel parti seulement ; elle n'est, comme disait Stuart Mill à la Chambre des communes, « ni tory, ni whig, ni radicale » ; « c'est un principe auquel tous les partis peuvent concourir, s'ils préfèrent une justice permanente à une victoire temporaire (1). »Il suffit de se rappeler

kunow, celui de M. Tschitscherius, *Ueber die Volksvertretung*, et sa propre monographie, *Die konstitutionellen Grundprinzipien und die politischen Anschauungen des Fürsten Bismarck* (1890), où il étudie longuement la représentation des minorités. L'introduction de la représentation proportionnelle pour l'élection des députés aux *Zemstwos* russes (V. G. Demombynes, *Les constitutions européennes ; Parlements, conseils provinciaux et communaux, et organisation judiciaire*, Paris, 2e éd., 1883, t. I, p. 542 et suiv. ; H. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, 2e éd., Paris, 1894, p. 244) faciliterait le développement du *Zemstwo*. La crainte, en effet, des luttes électorales etc., peut être un obstacle au développement des assemblées provinciales en Russie. L'introduction de la réforme en Russie serait facilitée par le fait que « les institutions représentatives étant à l'état de naissance, l'introduction du principe nouveau n'y rencontrerait pas les difficultés qui naissent ailleurs des vieilles habitudes, du calcul des intérêts et du jeu des passions. » E. Naville, *Les élections russes*, *Le Réformiste* du 22 avril 1869 ; V. *La question électorale en Europe et en Amérique*, 2e éd., Genève et Bâle, 1871,*appendice* III (p. 117-124), p. 123.

(1) « It is neither *democratic* nor *aristocratic* ; neither Thory, Whig, nor Radical ; or, let me rather say, it is all these at once ; it is a principle of fair play to all parties and opinions without distinction : it helps no one party or section to bear down others, but is for the benefit of whoever is in danger of being borne down. *It is therefore a principle in which all parties might concur, if they prefer permanent justice to a temporary victory.* » *Personal representation, speech of John*

qu'on trouve des partisans de notre réforme dans les partis les plus opposés. *La Réforme économique*, il y a deux ans, ouvrait une « ample et loyale enquête sur la façon rationnelle de procéder à notre réorganisation électorale ». A cet appel répondirent des royalistes, comme M. de Mars, des modérés, comme MM. Bernard Lavergne, Jean Paul Laffite, des radicaux, comme M. Alfred Guibert, des catholiques, comme M. Séverin de la Chapelle. « Ce qui caractérise bien le mouvement d'opinion ainsi provoqué, c'est qu'on n'y voit point apparaître d'exclusives préoccupations de parti (1). » En Allemagne des socialistes sont partisans de la représentation proportionnelle (2), aussi bien que des hommes de science conservateurs, comme Bluntschli (3) et Robert von Mohl (4). Dans tous les pays on voit des

Stuart Mill, delivered in the House of Commons, May, 29th 1867, 2e éd., London, 1867, p. 7.

(1) Jules Domergue (*avant-propos*), v. *La réforme électorale, la représentation proportionnelle* par Jean-Paul Laffite, Paris, 1897, p. XIV. M. Millerand, deputé socialiste de la Seine, est aussi un proportionnaliste convaincu.

(2) V. le programme d'Erfurt (1891) du parti démocratique socialiste allemand : « Allgemeines gleiches directes Wahl und Stimmrecht mit geheimer Stimmabgabe aller über 20 Jahre alten Reichsangehörigen ohne Unterschied des Geschlechts für alle Wahlen und Abstimmungen, *Proportional Wahlsystem, und bis zu dessen Einführung gesetzliche, Neueintheilung der Wahlkreise nach jeder Volkszählung.* » (V. ce programme dans Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 6 et 43 [*Anmerkungen*]). Les socialistes Rittinghausen, *Sozialdemokratische Abhandlungen*, 3 Heft (Köln, 1869) et Max Kayser, *Gegen die Proportionalvertretung*, dans le *Zukunft*, 1877-1878, p. 624 et s., étaient, au contraire, des anti-proportionnalistes acharnés.

(3) *Allgemeines Staatsrecht*, 6e éd., p. 68, *Politik*, p. 437 et s., article *Wahlrecht und Wählbarkeit* dans son *Staatswörterbuch* ; *Droit public général*, trad. Riedmatten, Paris, 1881 (2e éd.), *La Politique*, Paris, 1879, p. 283 et s.

(4) « Nichts erscheint daher begründeter als die Forderung, das

publicistes se consacrer à l'étude et à la défense de notre réforme indépendamment de toute question de parti (1). On peut citer d'éminents hommes d'État, qui sont défenseurs du système proportionnaliste ou du système majoritaire, en dehors de toute préoccupation d'intérêt personnel ou de parti. Il suffit de citer les deux grands hommes d'État catholiques belges : MM. Beernaert et Wœste ; le premier se retire du pouvoir en défendant la représentation proportionnelle (2) ; le second perd momentanément son siège de député d'Alost au parlement, par suite d'une de ces surprises du procédé majoritaire, et continue néanmoins à le défendre avec plus d'ardeur qu'auparavant (3). Il y a quelques mois, l'Association réformiste de Bruxelles se transforma en *ligue nationale pour la R. P.* (représentation proportionnelle) ; « les chefs de la gauche socialiste, MM. Van der Velde, Anseele, Bertrand, y côtoient des progressistes, tels que MM. Paul Janson et G. Lorand, des libéraux modérés tels que M. E. Dupont, le vice-président du Sénat, des catholiques conservateurs tels que MM. Beernaert, Snoy, Loslever, etc. C'est la première fois, en

Wahlsystem so einzurichten, dass auch Minderheiten im Verhältniss ihrer Kopfzahl in der Versammlung vertreten seien. » *Encyclopädie der Staatswissenschaften*, 2e éd., 1872, p. 243.

(1) « So lehrt ganz besonders die Betrachtung der ausserdeutschen Länder, dass überall hervorragende Geister ohne Rücksicht auf Parteipolitik sich dem Studium der Frage gewidmet. » H. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 6.

(2) V. *infrà*, sect. II, ch. II, § II.

(3) « Nous avons vu la majorité catholique de la Chambre, privée pendant un mois du talent et de l'éloquence de M. Wœste, qui a été ainsi mis en pénitence pendant tout un mois pour son opposition à la représentation proportionnelle (*Rires*). Si nous avions eu la représentation proportionnelle, l'honorable M. Wœste, dès la rentrée d'octobre, aurait pu reprendre cette place. » Lorand, Chambre des représentants de Belgique, séance du 26 août 1895, *Annales parlementaires de Belgique, Chambre des représentants*, p. 2860.

Belgique, où les divisions de parti restent si tranchées, qu'on a pu obtenir, dans la poursuite d'une réforme touchant aux bases mêmes de l'organisation politique, la coopération officielle d'hommes appartenant à toutes les nuances de l'opinion (1). » On voit donc que M. Hilty a tort de dire qu'au fond il y a, le plus souvent, chez les proportionnalistes une « hypocrisie » fondée sur des calculs de parti ou d'intérêt personnel (2).

Notre réforme enfin est générale, car elle peut être appliquée, presque toujours avantageusement, partout où il y a élections : élection du pouvoir exécutif collégial, élections judiciaires, élections provinciales (départementales), municipales, sans parler des élections législatives ou sénatoriales, élections des commissions, des conseils d'administration des sociétés commerciales ou civiles, etc., etc. (3). La question de l'application de notre réforme aux élections du pouvoir exécutif, aux élections judiciaires et aux élections administratives (conseils provinciaux, départementaux, municipaux, etc.) doit attirer notre attention.

(1) Goblet d'Alviella, *La crise politique et le mouvement des partis en Belgique*, *Revue politique et littéraire* (*Revue bleue*), 4 mars 1899, p. 260.

(2) Hilty, *Einige Gedanken über die Aufgabe und die nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft*, *Politisches Jahrbuch der schw. Eidg.*, Berne, 1892, p. 37. Comp. Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl*, *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft*, 1893, II.

(3) V. sur la représentation proportionnelle appliquée en droit privé, E. Naville, *Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle*, juin 1887, p. 175, et *La représentation proportionnelle*, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1896, t. 146 (admission de la représentation proportionnelle dans l'élection du conseil de la société des guides de Chamonix). V. aussi *Annales de la réforme électorale*, Genève, 1878, p. 14 (admission de la représentation proportionnelle par les ouvriers des usines de San-Giovani, au val d'Arno (Toscane), par un certain nombre de sociétés ouvrières de Sampierdanera), etc., etc. Nous ne nous plaçons dans ce travail qu'au point de vue du droit public.

SECTION PREMIÈRE

L'APPLICATION DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE AUX ÉLECTIONS EXÉCUTIVES, JUDICIAIRES, ADMINISTRATIVES.

L'application de notre réforme aux élections des Chambres législatives ne saurait faire hésiter une minute les proportionnalistes. Il n'en est pas de même de l'application de notre réforme aux élections des membres d'un collège exécutif (Suisse par exemple), aux élections judiciaires (États-Unis, Suisse), aux élections des conseils administratifs.

CHAPITRE PREMIER

L'élection de l'organe exécutif et la représentation proportionnelle.

« Gouverner c'est obéir à un parti ; faire une loi, c'est se mettre au-dessus des partis. Gouverner, par conséquent, c'est ne prendre son impulsion et le mot d'ordre que d'un parti, celui qui a la majorité dans le pays ; faire une loi, c'est opérer une transaction entre tous les partis (1). » Le corps social doit se mouvoir de quelque manière ; or, il faut qu'il se meuve « du côté où le pousse et l'entraîne la plus grande force (2) », c'est-à-dire la majorité. *Le gouvernement* (3), par conséquent, doit appartenir à la majorité seule. La loi, au contraire, étant un μέσον, une moyenne, un *compromis*, il faut que tous les éléments de la nation concourent à sa formation (4).

Une assemblée législative, son nom même l'indique, est avant tout une *machine de législation*, et non une *ma-*

(1) R. Saleilles, *La représentation proportionnelle, Revue du droit public*, mai-juin 1898, p. 390.

(2) Locke, *Essai sur le gouvernement civil* (trad. fr., Londres, 1783), ch. VII (*Du commencement des sociétés politiques*). V. notre *intr. hist.*, p. 207.

(3) Nous prenons ce terme dans le sens de Rousseau, *Contrat social*, L. III, ch. I (*Du gouvernement en général*) : « Qu'est-ce donc que *le gouvernement ?* Un corps intermédiaire, établi entre les sujets et le souverain pour leur mutuelle correspondance, *chargé de l'exécution des lois, et du maintien de la liberté tant civile que politique.* » *Gouvernement*, en un mot, est pris dans le sens de *pouvoir exécutif*. V. sur cette question, Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 16 et s.

(4) V. notre L. II, ch. III.

chine de gouvernement (1). Elle a pour mission d'exprimer *la pensée* et *la volonté* nationales sous forme de loi. Le gouvernement, au contraire, a pour but surtout *de gouverner, d'agir*. Dans nos constitutions modernes, ces deux fonctions de l'État, distinctes et séparées, sont attribuées à des *organes* distincts : l'organe *législatif* et l'organe *exécutif* (2).

Ces deux manifestations de la vie d'un État sont souvent comparées à l'action physique et à l'action morale : « Toute action libre a deux causes qui concourent à la produire : l'une morale, savoir la volonté qui détermine l'acte ; l'autre physique, savoir la puissance qui l'exécute. Quand je marche vers un objet, il faut premièrement que j'y veuille aller ; en second lieu, que mes pieds m'y portent. Qu'un paralytique veuille courir, qu'un homme agile ne le veuille pas, tous deux resteront en place. *Le corps politique a les mêmes mobiles : on y distingue de même la force et la volonté* ; *celle-ci sous le nom de puissance législative, l'autre sous le nom de puissance exécutive. Rien ne s'y fait ou ne s'y doit faire sans leur concours* (3). » Les deux organes qui, dans l'État moderne, représentent ces deux aspects de la vie collective : *la délibération* suivie de *décision*, et l'*action*, doivent offrir les conditions nécessaires pour bien *ré-*

(1) V. *suprà*, p. 191.

(2) Nous n'avons pas à parler ici de la théorie, fort attaquée et ébranlée aujourd'hui d'ailleurs, de la *séparation des pouvoirs*. V. *suprà*, L. II, p. 96 et Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 279 et s. (ch. III, *La séparation des pouvoirs*). Un des meilleurs publicistes qu'ait produits la Grèce moderne, et qui fait autorité dans ce pays, M. Aravantinos, dans son Ἑλληνικὸν Συνταγματικὸν δίκαιον (*Droit constitutionnel hellénique*), t. I, Athènes, 1898, p. 36 et suiv., entreprend une forte réfutation de la théorie de Montesquieu, comp. p. 38, note, les auteurs cités contraires à cette théorie.

(3) Rousseau, *Contrat social*, L. III, ch. I (*Du gouvernement en général*).

fléchir et *décider* et pour bien *agir* : réfléchir, c'est envisager une question sous toutes ses faces, peser le pour et le contre, faire un triage des différents éléments de la matière ; agir, c'est opérer avec fermeté, énergie, promptitude. « *L'unité, la célérité, le mouvement*, disait de Lally-Tollendal à la Constituante (1), sont de l'essence du pouvoir *exécutif* ; *la délibération, la lenteur, la stabilité* doivent caractériser le pouvoir *législatif*. » Les proportionnalistes reconnaissent cette vérité et s'y conforment ; ils demandent l'élection proportionnelle du corps législatif, mais ils désirent le maintien de l'élection majoritaire pour la nomination des membres du corps exécutif (2). Ils ne considèrent pas, en effet, que

(1) *Moniteur universel* du 19 août 1789.

(2) « L'autorité *directoriale et exécutive* supérieure de la Confédération, est exercée par *un Conseil fédéral composé de sept membres*. » *Constitution fédérale suisse* du 29 mai 1874, art. 95 (Dareste, *Les const. modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. I, p. 504). « Les membres du Conseil fédéral sont nommés pour trois ans par les Conseils réunis. » Art. 95 de la Constitution fédérale. Les Conseils exécutifs des cantons sont élus soit par le corps électoral, soit par le corps législatif, V. à titre d'exemple : *Const. de la République et canton de Genève*, du 24 mai 1847, art. 65 et 66 : « Le pouvoir exécutif et l'administration générale du canton sont confiés à un Conseil d'État composé de sept membres. Le Conseil d'État est élu par l'ensemble des électeurs réunis en Conseil général. » (Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 582-583.) V. *Constit. pour le canton de Berne*, du 31 juillet 1846, art. 34 : « Le Grand Conseil élit un *Conseil exécutif* de neuf membres. » On trouverait, en matière municipale, des Conseils exécutifs (collégiaux), aux États-Unis notamment. En France l'expérience des *collèges exécutifs* échoua et donna de fort mauvais résultats. V. *Constitution* du 5 fructidor an III, titre VI (*pouvoir exécutif*), art. 132 : « Le pouvoir exécutif est délégué à un directoire de cinq membres, nommé par le corps législatif, faisant alors les fonctions d'assemblée électorale, au nom de la nation. » (V. Duguit et Monnier, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, 1898, p. 94.) V. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 469. Sur les *administrations collectives* sous la Révolution, v. la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, *Conseil de département* (délibération),

le premier but à poursuivre dans un parlement, ce soit la constitution d'une majorité forte et compacte (1), capable de soutenir un gouvernement. Ils veulent obtenir, avant tout, un parlement qui serait vraiment « l'organe de la pensée d'un peuple (2) », et qui serait capable d'élaborer une bonne législation. C'est méconnaître complètement le rôle du corps législatif dans un gouvernement parlementaire que de considérer seulement les Chambres comme *machines de gouvernement*. Le corps législatif est chargé de faire la loi, et d'exercer *un contrôle* sur le pouvoir exécutif. Or, nous savons par expérience que les majorités « compactes » et « disciplinées », réclamées par nos adversaires (3), ne sont le plus souvent au parlement que « des majorités à tout faire », comme on l'a dit spirituellement au parlement belge (4). L'idéal des proportionnalistes est tout autre.

directoire de département (action). V. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7e éd., t. I, p. 134-135. La constitution du 22 frimaire an VIII et la loi du 28 pluviôse an VIII, ont introduit « le double principe de l'unité d'agent : *agir est le fait d'un seul*, et de la hiérarchie administrative fortement rattachée au pouvoir exécutif. Ces principes sont restés la base fondamentale de l'organisation administrative de la France. » Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7e éd., t. I, p. 140.

(1) M. R. Saleilles, *La représentation proportionnelle*, *Revue du droit public*, mai-juin 1898, p. 392, dit très bien : « Un parlement élu sous le système proportionnaliste restera une assemblée majoritaire; tandis que l'inverse est matériellement impossible. »

(2) E. Vacherot, *La démocratie*, 2e éd., Bruxelles, 1860, p. 337. V. *suprà*, L. II, ch. III.

(3) « Ils veulent une Chambre qui leur soit un instrument de règne et se soucient médiocrement d'y trouver l'image fidèle de l'opinion publique. » J. Angot des Rotours, *La représentation proportionnelle*, *Nouvelle Revue*, 1er avril 1894.

(4) « La Chambre surveillant le gouvernement et l'empêchant de commettre des abus, c'est là, avec le système actuel, une fantasmagorie ! La Chambre ne peut rien empêcher du tout ; le gouvernement peut commettre tous les abus qu'il veut ; il n'a ensuite qu'à

Que devient la responsabilité ministérielle avec le système actuel ? Un vain mot. « Je préférerais, disait M. Lorand (1), que le gouvernement se trouvât en présence d'une majorité avec laquelle il dût compter, dans laquelle, il y eût différents groupes libres et indépendants du pouvoir, représentant les différents facteurs de l'opinion. » Une Chambre transformée en « machine de gouvernement » est bien près de devenir une machine d'oppression, n'offrant aucune garantie d'impartialité ou de contrôle (2). Si en effet, l'existence de deux grands partis au parlement (*the dual party system*) rend le gouvernement plus stable, elle favorise, en revanche, l'esprit de parti, la partialité dans la critique (3). On en sait quelque chose en Grèce, le pays des « machines de gouvernement » par excellence. La Chambre est-elle autre chose dans notre pays qu'un collège d'électeurs du second degré élisant le premier ministre (4), tous les quatre ans? Celui-ci malgré la Chambre, ou plutôt grâce

poser la question de confiance ; *il serait sans exemple, dans un pays comme le nôtre, que la Chambre renversât le gouvernement parce qu'il aurait commis des abus* ! Et ce n'est que pour cela qu'il est si nécessaire d'avoir ce que l'honorable M. Woeste appelle une majorité de gouvernement, ce que j'appelle, moi : *une majorité à tout faire.* » Lorand, séance du 26 août 1895, *Annales parlementaires de Belgique, Ch. des représentants*, p. 2861.

(1) Séance du 26 août 1895, *Annales parlementaires de Belgique, Ch. des rep.*, p. 2861.

(2) « Le parlement risquera de n'être qu'une assemblée autoritaire et tyrannique. » R. Saleilles, *La représentation proportionnelle, Revue du droit public*, mai-juin 1898, p. 392.

(3) V. Sidgwick, *The elements of politics*, London, 1891, p. 571.

(4) Les partis en Grèce ne sont que des partis de personnes ; les élections soi-disant législatives y ont lieu sur les noms des deux ou trois concurrents, qu'ils s'appellent Deliannis ou Tricoupis peu importe. Les députés se présentent aux électeurs sans programmes, affublés seulement du titre de : delianniste, tricoupiste, theotokiste, etc.

à elle, règne et gouverne jusqu'aux élections suivantes ; le gouvernement est aussi stable que possible ; mais nous nous permettons de qualifier, avec le rapporteur du projet de constitution grecque, la βουλή, la Chambre, de : ὀλιγαρχικῆς τυραννίδος συνέδριον *un conseil de tyrannie oligarchique* (1). Est-ce là l'idéal des majoritaires impénitents ?

Il n'en est pas de même du pouvoir exécutif. Là où le pouvoir exécutif est électif et collégial (2), on éprouve déjà plus d'une difficulté résultant du manque d'union et de conformité dans les vues des membres du corps exécutif. On connaît l'homérique :

Οὐκ ἀγαθὸν πολυκοιρανίη· εἷς κοίρανος ἔστω, εἷς βασιλεύς (3).

L'introduction de la représentation des minorités au sein du collège exécutif serait une nouvelle cause de division, de trouble et de paralysie (4). La minorité, disait le gouverneur de l'État de New-York, Hoffman, n'a pas le droit d'exercer le gouvernement proprement dit ; elle doit surtout contrôler les gouvernants (5). La re-

(1) Nicolas J. Saripolos, lettre sur la révision adressée au roi le 22 février 1883. V. ses αὐτοβιογραφικὰ ἀπομνημονεύματα, Athènes, 1889, p. 310 ; comp. notre t. I, L. I, p. 322.

(2) V. *suprà*, p. 223, note 2.

(3) [Non bonum multorum principatus ; unus princeps esto, unus rex.] Homère, *Iliade*, II, v. 204-205.

(4) « La division du pouvoir exécutif introduit nécessairement des oppositions de fait, même des violences, entre les diverses parties. » de Lolme, *Constitution de l'Angleterre ou état du gouvernement anglois*, 4e éd., Londres, MDCCLXXXV, L. II, ch. III.

(5) Voici ce que disait le gouverneur Hoffman dans son *veto message* sur le bill introduisant le vote cumulatif dans l'élection des *aldermen* de la ville de New-York (avril 1872) : « The minority ought to be represented as fully as possible, in proportion to its numbers, in the public councils ; *But the minority has not the right to govern.* It is not wise that it should share in any degree in the actual administration of affairs. The majority must govern. The useful sphere of duty for the minority is to watch the governing party, to expose

présentation proportionnelle aurait pour effet d'affaiblir l'énergie du gouvernement et d'atténuer la responsabilité de l'administration, en la divisant (1). Nous reconnaissons avec Frère-Orban (2) qu' « agir exige l'unité » ; mais, contrairement à l'éminent ancien chef des libéraux belges, nous n'appliquons cette maxime qu'au corps chargé d'*agir* : le corps *exécutif*.

Les proportionnalistes les plus éminents repoussent l'élection proportionnelle des membres du collège exécutif ; tel est l'avis notamment de MM. Naville (3), Lub-

its wrong-doing, if any, *to restrain it by this vigilance and exposure.* » (Cité par Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 257.)

(1) « Minority representation in an executive department dissipates the energy and responsibility of administration. » Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 260.

(2) *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 141, V. *suprà*, p. 195.

(3) « Il suffit de réfléchir un peu sur les fonctions d'un gouvernement pour comprendre qu'admettre le principe proportionnel pour son élection serait *une erreur grave.* » E. Naville, *Les objections à la représentation proportionnelle*, *Revue politique et parlementaire*, avril 1897. La plupart des proportionnalistes suisses sont du même avis que l'éminent apôtre de notre réforme en Suisse. V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 8 : « Autant il convient que le pouvoir législatif soit élu par le mode proportionnel afin qu'il reflète l'ensemble du corps électoral, autant il est préférable que le Conseil d'État, qui est le gouvernement de la nation, continue à être nommé *par le système majoritaire*, pour qu'il conserve son homogénéité et son indication politique. » Comp. la brochure : *Quelques mots sur notre système électoral en Suisse et projet de réforme* par un citoyen radical, Genève, 1890, p. 15 : « Nous sommes partisan décidé de la représentation des minorités aux Conseils législatifs, tandis que nous y sommes complètement opposé en ce qui concerne les pouvoirs exécutifs. » M. Hilty, l'éminent majoritaire, préférerait l'introduction de la représentation proportionnelle dans le Conseil fédéral, dans le pouvoir exécutif ; pour la discréditer sans doute ! V. dans son *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7e année, 1892 p. 158, v. *infrà*, section II, ch. II, § II, les applications législatives de la représentation proportionnelle, au pouvoir exécutif.

bock (1), Commons (2), R. Saleilles (3). « Appliquer le même principe au choix d'un gouvernement, dit l'éminent philosophe genevois (4), ce n'est pas servir la cause de la réforme, c'est la compromettre. »

Nous croyons avoir montré qu'il y a des raisons, suivant nous décisives, pour distinguer entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, au point de vue de l'application de notre réforme. Voilà l'explication d'une différence qui paraissait à Frère-Orban « vraiment incompréhensible » (5).

(1) Lubbock, *Representation*, stereotyped edition, London, p. 64.

(2) « *There is therefore no reason why minority representation should be introduced in the executive department.* Where it has been attempted, as in the executive boards of Switzerland, the results are unsatisfactory. *Practical efficiency also requires that the executive head be a single officer, and this excludes the principle of minority representation.* » Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 194.

(3) « La direction politique est soumise au principe majoritaire... en matière de lois, c'est le principe proportionnaliste qui s'impose. » R. Saleilles, *La représentation proportionnelle, Revue du droit public*, mai-juin, p. 391.

(4) E. Naville, *Les objections à la représentation proportionnelle, Revue politique et parlementaire*, avril 1897.

(5) « Mais pourquoi cet instrument merveilleux (la représentation proportionnelle) devient-il sans valeur dans le gouvernement, là précisément où il serait nécessaire, s'il a les mérites supposés? » Frère-Orban, *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 141.

CHAPITRE II

Les élections judiciaires et la représentation proportionnelle.

Les juges, là où ils sont électifs (1), sont élus, sauf quelques rares exceptions, par la majorité des suffrages. L'application de l'élection proportionnelle, en matière judiciaire, paraît une monstruosité à nos adversaires. « Chaque parti doit avoir *ses* juges », s'écrie un de nos

(1) Sur le principe de l'élection des juges, V. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 333 et s. ; A. Desjardins, *De la liberté politique dans l'État moderne*, Paris, 1894, p. 90 et suiv., *Questions sociales et politiques*, Paris, 1893, p. 127-162 (*La magistrature élue*) ; Bryce, *The american commonwealth*, 3e éd., London, 1895, t. I, ch. XLII, p. 507 et s. ; Rüttiman, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, t. I (1867), p. 374 et s. ; E. de Laveleye, *Le gouvervement dans la démocratie*, Paris, 1891, t. I, p. 329 et s. (ch. XIX, *En démocratie les juges ne doivent pas être élus*). V. enfin l'ouvrage d'un distingué magistrat français, M. J. Coumoul, conseiller à la Cour d'appel de Toulouse, *Du pouvoir judiciaire, son rôle dans l'État, sa place dans la constitution*, Paris-Toulouse, 1895, p. 98 et s. Les juges des tribunaux des États particuliers de l'Union américaine sont élus en général par le peuple. V. Bryce, *loc. cit.*, et Esmein, *op. cit.*, p. 341. V. à titre d'exemple, *Constitution de Pennsylvanie* du 16 décembre 1873, art. V, § 2 : « La Cour suprême sera composée de sept juges, qui seront élus par les électeurs qualifiés de l'État tout entier (at large). » (V. Dareste, *Les constitutions modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. II, p. 427.) Comp. art. V, § 15 : « Tous les juges qui doivent être jurisconsultes, à l'exception des juges de la Cour suprême, seront élus par les électeurs qualifiés de leurs districts respectifs, et resteront en charge pendant une période de dix ans, s'ils se comportent bien pendant tout ce temps. » (Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 430.) En Suisse également les juges sont électifs : « Les membres et les suppléants du Tribunal fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale. » *Constitution fédérale suisse*, du 29 mai 1874, art. 107 (Dareste, *op. cit.*,

adversaires et non des moindres (1). L'élection *proportionnelle* des juges paraît à un de nos maîtres français « une aberration » (2). La justice, dit-on, est au-dessus des partis; le juge doit juger d'après sa conscience, et non d'après les opinions politiques des partis qui divisent le corps électoral. Les partis politiques, par conséquent,

t. I, p. 507). Les juges des cantons sont élus par le peuple, ou par le Grand Conseil du canton. V. par exemple *Constitution du canton de Berne*, du 31 juillet 1846, art. 54 : « Les membres et les suppléants de la Cour suprême sont élus par le Grand Conseil », et art. 59 : « Les membres et les suppléants du tribunal du district sont élus par l'assemblée électorale de l'arrondissement judiciaire. » (Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 528.) Comp. La loi du 27 juin 1895 concernant l'organisation des tribunaux du canton de Bâle-ville (V. *Annuaire de législation étrangere*, 1896, p. 506 et suiv. notice G. Blondel). Comp. art. 33 de la constitution du demi-canton (ce demi-canton est à *Landsgemeinde*) d'Appenzell (*Rhodes extérieures*), du 15 octobre 1876 (art. modifié par la loi du 25 avril 1880) : « Chacune des trois parties du pays, *Vorderland*, *Mittelland* et *Hinterland*, possède un tribunal de district (Bezirksgericht) composé de neuf membres. Ceux-ci sont librement choisis par les assemblées communales parmi les habitants éligibles des communes. » (Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 558.) V. enfin *Constitution du canton de Genève*, du 24 mai 1847, art. 99 : « Le Grand Conseil nomme tous les magistrats de l'ordre judiciaire. » (Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 586.) On sait qu'en France, en Belgique, en Suisse, etc., etc., les tribunaux de commerce ou les conseils de prud'hommes sont électifs. L'élection des juges a fonctionné, et mal fonctionné, sous la Révolution. V. A. Desjardins, *Questions sociales et politiques*, Paris, 1893 (*La magistrature élue*), p. 150 et s., Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 337-340. On sait que la Chambre française vota, dans sa séance du 10 juin 1882, par 275 voix contre 208, un amendement de M. Douville-Maillefeu ainsi conçu : « Les juges sont élus. » (V. *Journal officiel*, 11 juin 1882, *Ch. in extenso*.)

(1) « Dass in einem Theile von Nordamerika auch die Richter proportional gewählt werden, ist sehr charakteristisch ; *jede Partei muss « ihre » Richter haben.* » Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* de Schmoller, année 1893, II.

(2) Esmein, *Deux formes de gouvernement*, *Revue du droit public* t. II (1894), p. 37, note.

ne sauraient réclamer aucune représentation spéciale au sein des tribunaux (1). Une pareille prétention paraîtrait « ridicule » à M. Bernatzik (2). La représentation des minorités dans les tribunaux, est non seulement un « non-sens », dit-on (3), mais une mesure dangereuse ; elle introduirait la politique dans les cours de justice et dans les tribunaux ; elle entraînerait le mandat impératif de juger d'après les vues du parti ; elle augmenterait la corruption électorale, etc., etc. (4).

(1) V. les discussions engagées sur ce point, au sein des Conventions ou des assemblées législatives américaines, dans Bruwaert, *Étude sur les débats des assemblées législatives des États-Unis d'Amérique relatifs à la représentation proportionnelle*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, juillet 1885, p. 477-582. V. aussi cette étude dans *La représentation proportionnelle*, *Études de législation et de statistique comparées*, publiées sous les auspices de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle, Paris, 1888, p. 153 et s., notamment p. 202-226 (*fonctions judiciaires*). V. aussi *Debates of the Convention to amend the constitution of Pennsylvania*, 1873, vol. IV, p. 319 et s., *Debates and Proceedings of the Const. Convention of the State of Illinois*, vol. II, p. 1725, *Proceedings and Debates of the* 3e *Const. Convention of Ohio*, 1874, vol. I, partie II, p. 1089. (Ces citations sont empruntées à l'étude de M. Bruwaert.)

(2) « Ein *Recht* der politischen Parteien die Gerichte aus *ihren* Vertretern zusammenzusetzen, erscheint uns nichts weniger als « natürlich », ja umgekehrt als *lächerlich*. Warum ? Einfach darum, weil die Richter nach ihrem Ermessen unparteiisch Recht sprechen sollen. » Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl*, *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft*, 1893, II.

(3) M. Gardner, à la Constituante de l'État d'Ohio, séance du 5 août 1873 (Bruwaert, *Étude et volume cités*, p. 220). M. Watson, le 6 janvier 1874, disait la même chose (*ibid.*, p. 221). M. Harton accusait la représentation des minorités d'introduire dans les tribunaux des magistrats démocrates jugeant au profit des démocrates, et des magistrats républicains jugeant au profit des républicains (*Étude et volume cités*, p. 220).

(4) V. le discours de M. Gardner, à la Constituante de l'État d'Ohio, dans sa séance du 5 août 1873 (v. Bruwaert, *Étude et volume cités*, p. 220). M. Hale faisait (séance du 4 août 1873) les mêmes critiques ; là où il n'y a qu'un juge à choisir, on ne peut pas l'obli-

Voilà les objections. Elles partent d'une méconnaissance complète de l'institution que nous défendons, et de son but. Nul ne conteste que le juge ne doive être indépendant et au-dessus des partis. Mais est-ce à dire que le procédé majoritaire assure cette indépendance à la magistrature élue ? Prenons comme exemple les juges élus des États particuliers de la grande Union américaine. Les juges y dépendent de la majorité qui les a élus, et qui attend d'eux « des services et non des arrêts (1) ». M. Bryce, l'auteur classique de l'*American commonwealth*, nous trace un tableau saisissant de l'état de dépendance et de soumission dans lequel se trouve la magistrature élue vis-à-vis de la majorité politique qui l'a nommée. « Les élections populaires, dit M. Bryce (2), remettent les choix aux mains des partis politiques. La courte durée des fonctions oblige le juge à ne point être oublieux et à rester en bons termes avec ceux qui l'ont fait ce qu'il est, entre les mains

ger, disait-il (V. *Étude et volume cités*, p. 216), à être « pour les deux tiers démocrate et, pour un tiers, républicain ». Personne n'a jamais demandé l'élection proportionnelle d'un juge unique !

(1) Duc de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, Paris, 1889, t. I, p. 110. Comp. notre t. I, L. I, p. 345 et s.

(2) « Popular elections throw the choise into the hands of political parties,..... *Short terms... oblige the judge to remember and keep on good terms with those who have made him what he is, and in whose hands his fortune lie. The induce timidity, the discourage independence.* » Bryce, *The American Commonwealth*, 3e éd., London, 1895, t. I, p. 507 (ch. XLII). Comp Arthur Desjardins, *Questions sociales et politiques*, Paris, 1893 (la magistrature élue), p. 135-136 : « Comme il n'existe pas de corps électoral sans qu'il s'y forme immédiatement *une majorité*, celle-ci tolérera bien difficilement qu'on n'ait pas pour elle *des égards tout particuliers...* La justice, ce sera la volonté du corps électoral... Que de fois ces mots : « Qui t'a fait juge ? » retentiront à leurs oreilles. » Comp. p. 144 sur des faits de corruption aux États-Unis, et *La liberté politique dans l'État moderne*, Paris, 1894, p. 90 et suiv.; V. aussi H. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, 2e éd., Paris, 1894, p. 28.

desquels est remis son sort. Cette situation entraîne la timidité et décourage l'indépendance. » Tout récemment, aux dernières élections américaines du mois de novembre 1898, le prédicateur Robert Mac Arthur signalait, dans une église, « la brutale franchise » de ces citoyens qui sont mécontents des juges qui ne servent pas les intérêts de leur parti (1). Duvergier de Hauranne constatait aussi, lors de son voyage en Amérique, que, « de toutes façons, la justice n'échappe pas plus que l'administration ou la législature élective à l'influence souveraine des partis politiques (2) ».

Veut-on des exemples tirés d'un pays où l'esprit de parti est beaucoup moins âpre qu'aux États-Unis, et où le *spoils system* n'existe pour ainsi dire pas?(3). M. Rüttiman nous dirait qu'en Suisse, lors du renouvellement d'un tribunal cantonal supérieur, on a vu une majorité victorieuse, n'avoir en vue qu'un procès criminel déterminé et la condamnation d'adversaires politiques comme assassins alors qu'ils avaient frappé en état de

(1) V. dans le *New-York Herald* (éd. de New-York) du 7 novembre 1898, p. 5, le sermon du prédicateur Robert Mac-Arthur, dans la *Calvary Baptist Church* : « One of the questions involved in the campaign is *the purity of the judiciary*. The man who tampers with the courts strikes a blow at the foundation of liberty and humanity. If the courts are impure there can be no hope of justice for the poor, or liberty in the Republic. It is astounding that any man claiming to be an American at the close of the nineteenth century should attempt to control the nomination of judges. *Wonderful is the brutal frankness of the man who states the reason for his objection of an upright judge the fact that he refused to serve his political organization.* »

(2) E. Duvergier de Hauranne, *Huit mois en Amérique, Lettres et notes de voyage* (1864-1865), t. II, p. 106. Comp. A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (éd. de Bruxelles, 1840), t. II, p. 236 (*tyrannie de la majorité*).

(3) V. Lawrence-Lowell, *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, t. II, p. 313.

légitime défense (1). Voilà les faits ; on pourrait en citer partout où une majorité élit les membres d'un tribunal (2).

Eh bien, quelle est l'institution qui, aux yeux des éminents publicistes cités, tempère les maux causés par l'élection majoritaire des juges ? Comment la magistrature élue devient-elle un peu moins *politique* et plus impartiale ? « Il n'y a que l'universel usage du jury qui puisse rendre tolérable une aussi mauvaise institution », dit Duvergier de Hauranne (3), après avoir signalé la soumission des magistrats américains à la majorité politique qui les a élus (4). Et pourquoi le jury servirait-il de contre-poids à l'esprit de parti introduit dans les tribunaux ? M. Rüttiman nous donne la réponse (5) ; les jurés peuvent être animés de passions politiques, à un plus haut degré peut-être que les juges électifs eux-

(1) Procès des frères Franzoni, v. Rüttiman, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, § 312, t. I (1867), p. 375. V. *Bundesblatt*, 1855, II, p. 204.

(2) V. un exemple curieux en Norwège (constitution du Lagthing fonctionnant comme Haute Cour de justice), dans H. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, 2e édit., Paris, 1894, p. 408-409.

(3) *Huit mois en Amérique. Lettres et notes de voyage* (1864-1865), t. II, p. 106. A. de Tocqueville ne voyait pas dans le jury un obstacle à *la tyrannie de la majorité* : « Le jury, c'est la majorité revêtue du droit de prononcer des arrêts. » *De la démocratie en Amérique*, éd. de Bruxelles, 1840, t. II, p. 236.

(4) V. *suprà*, p. 233.

(5) « Es wird freilich behauptet, die Geschwornen seien, so oft die Partei-leidenschaften hoch auflodern, noch tiefer in dieselben verstrickt, als die Richter. *In der Regel sind aber auf einer nach richtigen Grundsätzen gebildeten Geschwornenliste alle Parteien vertreten, so dass es einer Majorität nicht leicht gelingen wird, in einem einzelnen Falle die Jury unbedingt zu beherrschen.* » Rüttiman, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, § 312, t. I (1867), p.376 ; comp. *Ib.*, note 2 ; les procès de presse, etc., sont soumis au jury et non aux juges électifs pour la même raison.

mêmes, mais, en supposant les listes des jurés loyalement dressées, le jury se compose de personnes appartenant à des partis différents; la majorité ne saurait facilement dominer d'une façon absolue le jury. C'est donc la représentation de tous les partis qui rend la justice élective un peu moins partiale. Les proportionnalistes ne demandent pas autre chose quand ils désirent l'introduction de l'élection proportionnelle des juges électifs.

C'est tout particulièrement au sein des conseils de prud'hommes électifs que les mauvais résultats de l'élection majoritaire sont très visibles. Sans parler des conseils de prud'hommes français (1), le cas de ces tribunaux de conciliation en Belgique doit attirer notre attention. Le parti ouvrier socialiste bien qu'en minorité le plus souvent, arrive, grâce au procédé électoral majoritaire, à écraser tous les autres groupes ouvriers, et à dominer exclusivement au sein des conseils de prud'hommes. « Dès lors, les Conseils de prud'hommes d'Anvers, de Gand, de Liège et de dix autres localités, se sont trouvés n'être au fond que l'expression d'une minorité ; et c'est cette minorité que leurs éléments ouvriers représenteront avec un exclusivisme dont le passé n'a fourni que trop de preuves (2). » Ces institutions, conciliatrices par leur nature et par leur but, se transforment ainsi en véritables instruments de combat. « Faut-il permettre, se demande-t-on en Belgi-

(1) V. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 340 : « L'institution tend à se fausser, les luttes politiques s'étant mêlées souvent à ces élections. »

(2) *Les conseils de prud'hommes et la représentation proportionnelle*, par J. H. dans la *Revue mensuelle* pour la représentation proportionnelle, de l'Association réformiste de Bruxelles, janvier-avril 1897, 16e année, p. 16.

que (1), à des majorités, et même le plus souvent à des minorités, de conquérir et de dominer les instruments mêmes qui ont été créés pour faire prévaloir *les solutions conciliatrices*? Faut-il, par un mode inique d'élection, détourner de son esprit et de son but une institution pacifique, et la transformer en institution de combat? » Assurément non ; il faut remplacer le procédé majoritaire, instrument de lutte et de combat, par la représentation proportionnelle, institution conciliatrice par excellence.

Tous les vices du procédé électoral majoritaire (2) se font jour aux élections judiciaires: luttes électorales; domination de l'élément corrompu ou flottant du corps électoral; instabilité dans la composition des tribunaux, quelques centaines de voix suffisant pour opérer un changement complet dans le personnel des cours et tribunaux ; élection des médiocrités, etc., etc. Certes on peut citer l'exemple de tel État aux États-Unis où les cours et tribunaux se composent en général d'hommes honnêtes et éminents remplissant leurs fonctions dignement, et depuis longtemps (3) ; mais, M. Bryce est le

(1) *Les conseils de prud'hommes et la représentation proportionnelle*, par J. H., *loc. cit.*, p. 19.

(2) V. notre L. I, sect. II, ch. II.

(3) « The mischief is serious. But I must own that it is smaller than a European observer is prepared to expect. In most of the States where the elective system prevails the bench is respectable; and in some it is occasionally adorned by men of the highest eminence. *Michigan, for-instance, has during many years had a strong and respected judiciary.* One of its recent judges sat for *thirty-two* years, having been re-elected *six times in succession*. Not even in California or Arkansas are the results so lamentable as might have been predicted. New-York city, under the dominion of the Tweed Ring, has afforded the only instance of flagrant judicial scandals. And even in those loathsome days, *the Court of Appeals of Albany, the highest tribunal of the State, retained the respect of good citizens.* » Bryce, *The american commonwealth*, 3e éd., London, 1895, t. I, ch. XLII, p. 507-508.

premier à le reconnaître (1), l'élection majoritaire des juges donne le plus souvent, en Amérique, une magistrature instable, et indigne de remplir ses hautes fonctions. Le procédé électoral majoritaire favorise le déchaînement des passions ; or, quoi de plus contraire aux conditions d'une bonne justice ? La représentation proportionnelle donnerait une magistrature plus impartiale et plus indépendante ; les juges ne seraient pas forcés, pour assurer leur réélection, de donner des gages à la majorité qui les a élus ; ils sauraient qu'ils pourront se faire réélire par la minorité (2). C'est pour la même raison que le personnel des cours et tribunaux serait plus stable ; l'importance de ce fait, au point de vue d'une jurisprudence rationnelle, n'a pas besoin d'être prouvée. Les décisions judiciaires, sous le système proportionnel, seraient de véritables compromis, ce qui serait favorable à la paix et à la conciliation. La minorité enfin surveillerait de près les élus de la majorité et les empêcherait de commettre plus d'un abus.

Nos adversaires raisonnent comme si les juges électifs ne jugeaient toujours aujourd'hui que d'après les règles du droit et de la justice ; mais nous savons qu'il n'en est rien. L'introduction de la représentation proportionnelle aurait peut-être pour effet de neutraliser l'esprit de parti au sein des tribunaux. Deux forces op-

(1) Bryce, *The american commonwealth, loc. cit.*, p. 507. V. *suprà*, p. 232.

(2) V. les discours de MM. Mann et Bigler à la Constituante de Pennsylvanie (mai 1873) dans l'étude de M. Bruwaert, *Les débats des assemblées législatives des États-Unis d'Amérique relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 207. V. les discours de MM. Ewing à la Constituante de l'Ohio, séances du 4 août 1873 (ét. citée, p. 217), et du 21 janvier 1874 (ét. citée, p. 223) ; Dorsey, séance du 5 août 1873 (ét. citée, p. 218) ; Carbery, séance du 22 janvier 1874 (ét. citée, p. 224).

posées qui agissent en sens contraire établissent *l'équilibre*. Les médecins savent aussi que certaines substances morbides introduites dans l'organisme, servent souvent à neutraliser et à guérir une maladie. Les juges de la majorité se laissent souvent aujourd'hui guider par les intérêts de leur parti ; la présence des juges de la minorité pourrait servir de contre-poids (1).

La représentation proportionnelle a un effet moral inappréciable ; elle inspire le respect du droit et de la justice, car elle implique chez ceux qui en sont loyalement partisans une *constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*, ce qui est la définition même de la justice (2). Y a-t-il un système électoral plus favorable que notre réforme à la formation d'une bonne magistrature élue ? Les candidats, avant de devenir juges, apprendraient à respecter les droits de leurs adversaires, au lieu de chercher à les écraser (3). Le procédé électoral majoritaire n'est que le triomphe de la force ; or, « force ne fait pas droit » (4).

Nous nous sommes placé sur le terrain choisi par nos adversaires, celui de la *représentation* proportion-

(1) M. Hilty, *Einige Gedanken über die Aufgabe und die nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft*, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7e année, Berne, 1892, p. 37, reconnaît l'heureuse influence de la représentation proportionnelle introduite « dans un corps malade ». « Les partis, dit-il, seront fortifiés afin de réagir contre l'esprit de parti. » Sur les heureux résultats de la représentation des minorités (vote cumulatif) introduite dans les élections des juges de certains États américains, V. H. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, 2e éd., Paris, 1894, p. 28.

(2) V. *Institutes de Justinien*, L. I, I (*De justitia et jure*), *Textes de droit romain* publiés et annotés par P. Fr. Girard, 1re éd., Paris, 1890, p. 537, Accarias, *Précis de droit romain*, 4e éd., Paris, 1886, t. I, p. 1.

(3) V. notre t. I, L. I, p. 449.

(4) Rousseau, *Contrat social*, L. I, ch. III (*Du droit du plus fort*).

nelle. Mais il faut dire que l'*élection* proportionnelle des juges n'implique nullement l'attribution des juges aux différents partis politiques ; chaque parti ne sera pas *représenté* par ses juges, mais chaque citoyen contribuera *effectivement* à la nomination *des organes* judiciaires de l'État (1). L'objection de M. Bernatzik (2) est ainsi dénuée de tout fondement.

Le pouvoir judiciaire, d'ailleurs, est érigé dans la démocratie américaine (et c'est elle que nous avons surtout en vue) en véritable *pouvoir* distinct dans l'État (3) ; il a une importance politique considérable, grâce au jugement sur la constitutionnalité des lois. Aux États-Unis, « le pouvoir judiciaire intervient chaque jour dans les affaires publiques (4) ; » les tribunaux américains, depuis la moindre cour de district jusqu'à la Cour suprême des États-Unis (5), se trouvent « mêlés à la politique active, et obligés de prendre parti sur toutes les grandes questions du jour (6) » Les tribunaux américains exercent un véritable *contrôle* (7) sur les législatures locales ou sur le Congrès ; ils établissent une

(1) V. *suprà*, L. II, p. 119.

(2) V. *suprà*, p. 65 et p. 227.

(3) V. notre t. I, L. I, p. 340 et s.

(4) E. Duvergier de Hauranne, *Huit mois en Amérique, Lettres et notes de voyage* (1864-1865), t. II, p. 111.

(5) V. Bryce, *The American commonwealth*, t. I, p. 252 (3e éd., 1895). V. notre t. I, L. I, p. 340.

(6) E. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. II, p. 109 (il n'y a pas que la Cour suprême, comme semblerait le dire Duvergier de Hauranne, qui se trouve dans ce cas).

(7) V. le livre de M. Amos S. Hershey, *Die Kontrole über die Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika und deren Glieder*, Heidelberg, 1894, et le compte rendu de M. F. Larnaude, *Revue du droit public*, t. III (1895), p. 548. M. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 194 dit aussi : « In the United States it has (le pouvoir judiciaire) also an important *political* function through its *control* over the legislature. »

véritable législation *de fait*, si je puis m'exprimer ainsi. Dans ces conditions, il semble que les juges doivent être élus par le peuple comme les législateurs (1) ; il est également nécessaire que *tout* le peuple, que *tous* les citoyens élisent ces organes de l'État chargés de juger, et de contrôler le pouvoir législatif. Le principe démocratique de l'alternative du commandement et de l'obéissance pour tout citoyen, τὸ ἐν μέρει ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν (2), exige l'élection proportionnelle des magistrats. « La représentation proportionnelle, dit M. Commons (3), pourrait résoudre *l'énigme* de la magistrature élective. » Voilà les raisons théoriques et pratiques qui nous déterminent à admettre *l'élection proportionnelle de la magistrature* (4).

(1) *Sic*, Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 194.

(2) Aristote, v. notre *intr. hist.*, p. 1.

(3) « Possibly proportional representation will solve the enigma of an elective judiciary. » Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 195.

(4) V. notre L. IV, sect. II, ch. I, § I, pour les applications de notre réforme par les législations positives, aux élections judiciaires.

CHAPITRE III

Les élections administratives et la représentation proportionnelle.

L'application de la représentation proportionnelle aux élections des conseils communaux, départementaux ou provinciaux, serait des plus utiles. C'est par là qu'un pays doit commencer avant d'appliquer notre réforme à ses élections politiques. C'est, en effet, dans sa commune que le citoyen acquiert ces qualités maîtresses qui constituent le bon citoyen : l'art de bien gouverner et d'être bien gouverné (1), l'amour de la patrie, le respect des lois, l'instruction politique en général. « Les institutions communales, disait A. de Tocqueville (2), sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. » La représentation proportionnelle, cette réforme de liberté, supposant un apprentissage préli-

(1) « *Πολίτου δοκεῖ ἀρετὴ εἶναι τὸ δύνασθαι καὶ ἄρχειν καὶ ἄρχεσθαι καλῶς* », Aristote, *Politique*, L. III, c. II, § 7. Comp. *Ib.*, § 10 : « *Δεῖ δὲ τὸν πολίτην τὸν ἀγαθὸν ἐπίστασθαι καὶ δύνασθαι καὶ ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν.* » Le bon citoyen doit savoir et pouvoir être gouverné et gouverner.

(2) *De la démocratie en Amérique*, éd. de Bruxelles, 1840, t. I, p. 105 (*Du système communal en Amérique*). Comp. Barante, de l'Acad. franç., *Questions constitutionnelles*, p. 31 : « C'est par la commune et le clocher que la majorité des citoyens ont le sentiment de la patrie. *C'est là qu'ils sont eux-mêmes*, ayant une opinion et des sentiments qui leur sont propres. A la vérité, sur ce terrain, ils sont moins accessibles aux suggestions. On les enrôle moins facilement dans les intrigues électorales, tramées loin d'eux. par les passions d'un parti ou les ambitions d'une coterie. »

minaire, on ne saurait trouver pour l'expérimenter un meilleur terrain que les élections communales (1). Une

(1) *Sic*, Darboux, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques* (discussion à la suite de l'étude de M. Séverin de la Chapelle, *La représentation des minorités*), t. 144, p. 233. Comp. Doniol (adversaire de l'élection proportionnelle des députés ; partisan de l'élection proportionnelle des conseillers municipaux), *ibid.*, p. 237. Comp. M. G. Picot, *L'organisation du suffrage universel* (Rapport sur l'ouvrage de M. Ch. Benoist intitulé *La crise de l'État moderne*), *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, avril 1898 : « Nous n'hésitons pas à penser que tout l'effort, en France, des partisans de la représentation proportionnelle devrait se porter sur les élections municipales. C'est la seule tactique raisonnable. *C'est le seul point sur lequel il soit facile de faire brèche, et d'entrer dans la place.* » (G. Picot, *loc. cit.*) Comp. Jean-Paul Laffite, *La représentation proportionnelle dans les élections communales*, *Revue mensuelle* de l'Association de Bruxelles, 14e année (1895), p. 97. La représentation proportionnelle pourrait être introduite dans les élections municipales, dans les élections des délégués sénatoriaux (V. *Loi du* 9 *décembre* 1884, *portant modification aux lois organiques sur l'organisation du Sénat et l'élection des sénateurs*, art. 8. V. L. Duguit et H. Monnier, *op. cit.*, p. 340), et enfin dans les élections des sénateurs (La représentation au Sénat français n'est point corporative, v. notre t. I, L. I, p. 321 ; l'unité morale du département peut être rompue). V. dans ce sens, M. Fouillée, *La propriété sociale et la démocratie*, Paris, 1884, p. 190, et *La philosophie du suffrage universel*, *Revue des Deux-Mondes*, 1er septembre 1884 ; J. Angot des Rotours, *La représentation proportionnelle*, *Nouvelle revue*, t. 87, p. 596 (il faut commencer par le Sénat pour faire « une brèche » au système majoritaire) ; H. Desplaces, *Sénats et Chambres hautes*, 2e éd., Paris, 1894, p. 618 : « On pourra commencer par le Sénat pour introduire en France *ce beau système de la représentation des minorités.* » M. le duc d'Ursel, baron Surmont de Volsberghe, résumait très bien les avantages de la représentation proportionnelle appliquée au Sénat : « On ne peut guère méconnaître que cette réforme, limitée au recrutement du Sénat, présenterait d'incontestables avantages, avec un minimum d'inconvénients, et qu'elle atteindrait notamment ce but de mettre la haute assemblée plus en dehors des fluctuations et des violences passagères de l'opinion publique... Avec la représentation proportionnelle, les majorités dans la première Chambre ne seraient jamais considérables ; la politique suivie ne pourrait donc pas être exclusive... le Sénat deviendrait ainsi un pouvoir essentiellement modérateur qui, s'il ne les empê-

réforme ne saurait réussir que si l'opinion publique est préparée à la comprendre et la pratiquer (1). La loi ne saurait se faire obéir et être facilement appliquée que si les mœurs sont déjà préparées, ce qui ne se fait que par le temps (2). Si l'on veut donner à la représentation proportionnelle des racines profondes dans le pays, il faut commencer par familiariser les citoyens avec elle, au sein de la commune. Le fonctionnement technique de notre réforme serait, d'ailleurs, beaucoup plus facile au sein de la commune, ne formant qu'une petite circonscription, que dans les grandes circonscriptions politiques (3); les calculs seraient beaucoup moins compliqués.

Il y a, d'ailleurs, des raisons d'un ordre particulier qui militent en faveur de l'établissement de l'élection

chait pas complètement, rendrait tout au moins fort difficiles les mesures trop accentuées de la part du gouvernement ou de la part de la Chambre. » Proposition de révision des articles 48 et 58 etc., exposé des motifs, par le duc d'Ursel, baron Surmont de Volsberghe, *Documents parlementaires de Belgique*, Sénat, n° 68, session de 1892-1893, p. 64 et doc. 33, session extraordinaire, 1892.

(1) V. Padeletti, apud *Nuova antologia*, septembre 1871, p. 163 et Orlando, *La riforma elettorale*, Milano, 1883 (L. IV, ch. II, *rappresantanza proporzionale delle minoranze*), p. 232.

(2) « *Οὐ γὰρ ὅμοιον τὸ κινεῖν τέχνην καὶ νόμον. Ὁ γὰρ νόμος ἰσχὺν οὐδεμίαν ἔχει πρὸς τὸ πείθεσθαι πλὴν παρὰ τὸ ἔθος · τοῦτο δ'οὐ γίνεται εἰ μὴ διὰ χρόνου πλῆθος · ὥστε τὸ ῥαδίως μεταβάλλειν ἐκ τῶν ὑπαρχόντων νόμων εἰς ἑτέρους νόμους καινούς, ἀσθενῆ ποιεῖν ἐστὶ τὴν τοῦ νόμου δύναμιν.* » Aristote, *politique*, L. II c. V § 14. [L'innovation dans les arts et dans les lois n'est pas la même chose; la loi, pour se faire obéir, n'a d'autre puissance que celle de l'habitude, et l'habitude ne se forme qu'avec le temps et les années; de telle sorte que changer facilement les lois existantes pour de nouvelles, c'est affaiblir d'autant la force même de la loi.]

(3) V. Schæffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen*, Berlin, 1895 (*neue Folge*), p. 97. Comp. *infrà*, sect. II, ch. I, § I. V. Jean-Paul Laffite, *La réforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 41, et son étude, *La représentation proportionnelle dans les élections communales*, *Revue mensuelle* de Bruxelles, 14e année (1895), p. 98.

proportionnelle en matière municipale. Un parlement contient presque toujours un certain nombre de représentants de la minorité, grâce à la division du pays en plusieurs circonscriptions électorales (1). Les conseils municipaux, au contraire, élus au scrutin de liste, ne contiennent ordinairement que des représentants de la majorité ; la minorité en est complètement exclue (2). L'oppression par une majorité victorieuse est beaucoup plus à craindre au sein de la commune que dans le pays tout entier (3) ; tout le monde sait l'influence et le danger des rancunes, des basses jalousies, au sein de la commune ; c'est là surtout qu'on peut redouter l'oppression en matière religieuse ; les mesures qu'un conseil municipal peut prendre, dans les villages notamment, intéressent de trop près l'école et l'église pour qu'on permette à une coterie sectaire d'y toucher sans aucun contrôle (4). C'est au sein de sa commune que chacun

(1) V. notre t. I, L. I, p. 371.

(2) V. le discours de M. Vandervelde à la Chambre des représentants de Belgique, séance du 24 août 1895 (*Annales parlementaires de Belgique, Ch. des repr.*, p. 2828). Comp. Hack, *Ueber die Vertretung der Minoritäten und die Personalrepräsentation*, Tübingen, 1872, p. 6 : « Freilich ist diese Art, in welcher die Minoritäten sich Geltung verschaffen können, z. B. auf die Wahl von Gemeindevertretungen mit einem Wahlbezirk nicht anwendbar. »

(3) V. sur ce point, Dupont-White, *La centralisation, suite de l'individu et l'État*, Paris, 1860, p. 27 et s., notamment p. 33 : « Plus on considère comment les choses se passent dans une gestion communale, plus on reconnaît qu'il y faut récuser le jugement des majorités. N'oubliez pas qu'une commune ne vote pas une mesure sans voter par cela même une dépense, un impôt. Or, qui dit impôt dit contrainte, et cela est, ce me semble, d'un grand poids dans la question. Lorsque tous sont obligés de payer une taxe, pourquoi donc l'emploi de cette taxe serait-il fixé souverainement par quelques-uns ou même par la majorité ? Dans cette hypothèse, il y aura peut-être lésion des minorités ; elles ont un droit pourtant qu'elles tiennent du sacrifice, du concours onéreux dont elles sont tenues. »

(4) V. G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, *Zeitschrift für das*

a ses plus chers intérêts moraux ; il doit pouvoir veiller sur eux, de près. Il en est de même des intérêts matériels des citoyens ; « les décisions du parlement intéressent chacun de nous plus ou moins directement ; elles ont souvent des conséquences lointaines et complexes. Au contraire, toute décision d'un conseil municipal, qu'il s'agisse d'un impôt, d'une rue, d'une fontaine, d'une école, a des résultats présents ; toute erreur dans l'administration communale a une réaction immédiate sur les intérêts particuliers (1). » On ne saurait permettre à une majorité locale, en dehors de tout contrôle, de rendre les citoyens de la minorité « taillables et corvéables à merci (2) ». On nous objectera, peut-être, que l'État est justement là pour empêcher une majorité locale d'opprimer la minorité ; il y a, par conséquent, toujours un contrôle, grâce aux autorisations administratives, nécessaires souvent pour qu'une décision du conseil municipal produise son effet. Dupont-White considère la *centralisation* et *la tutelle* administratives comme une *protection des minorités* (3). Nous croyons

Privat und öffentliche Recht der Gegenwart, t. 25, année 1898, p. 453, sur la loi de majorité en matière religieuse. V. notre t. I, L. I, p. 367.

(1) Jean-Paul Laffite, *La représentation proportionnelle dans les élections communales*, *Revue mensuelle de l'Ass. de Brux.*, 14e année, 1895, p. 95.

(2) « Les minorités sont invariablement exclues des conseils d'un grand nombre de communes, qui nous offrent ce spectacle : d'une part, des gens taillables et corvéables à merci, d'autre part, des gens qui taillent à volonté ; d'un côté, les citoyens qui payent toujours ; d'un autre côté, des maîtres qui dépensent sans contrôle. » Discours de M. Ed. Goffin au Conseil provincial du Brabant dans sa séance du 8 juillet 1895, v. *Revue mensuelle de l'Ass. réf. de Bruxelles*, 14e année, 1895, p. 122.

(3) V. Dupont-White, *La centralisation, suite de l'individu et l'État*, Paris, 1860, ch. IV (*De la centralisation par rapport aux localités*), section 1re (*La tutelle administrative est nécessaire comme protection des minorités*), p. 27-34.

que cette garantie sera souvent illusoire, la majorité locale appartenant, dans la plupart des communes, au parti qui a le pouvoir politique. *La décentralisation administrative*, d'autre part, qui est une mesure favorable aux droits des minorités nationales (1), pourrait devenir, au contraire, un grand danger pour les minorités locales ; celles-ci seraient à la merci d'une majorité locale souvent oppressive. On tombe ainsi d'un danger à un autre. Est-ce *la centralisation administrative* qui existe dans le pays? Le parti politique qui a la majorité dans le pays et dans la plupart des communes se trouve doublement armé en vue d'opprimer ses adversaires. Est-ce *la décentralisation administrative* qui est en vigueur dans le pays? Les majorités locales pourraient, sans contrôle, violer les droits des minorités. *La représentation des minorités* aux conseils municipaux s'impose donc dans tous les cas.

Le procédé majoritaire appliqué aux élections communales présente de très graves inconvénients ; les luttes électorales et la corruption se développent ; l'élément flottant et peu recommandable du corps électoral de la commune devient le maître de la situation (2) ; les cabaretiers et leur clientèle ordinaire, les ivrognes, décident de la composition du conseil municipal, suivant qu'ils se placent à droite ou à gauche. Les faits rapportés, il y a quelques années, à la Chambre des représentants de Belgique, s'ils sont exacts et fréquents, suffiraient, à eux seuls, pour condamner le procédé électoral majoritaire (3).

(1) V. notre t. I, L. I, p. 329.

(2) V. notre t. I, L. I, p. 462, sur l'influence exagérée de cet élément, sous le procédé majoritaire.

(3) Voici ce que disait M. Daens (Un prêtre, député d'Alost. Son discours fut prononcé en flamand, nous citons d'après la traduction

Cette influence exagérée, accordée par le système actuel aux cabaretiers et à leurs clients, aboutit à l'instabilité des conseils communaux ; le déplacement de quelques voix entraîne un changement complet dans la composition du conseil municipal. Le procédé électoral majoritaire empêche toute continuité et toute tradition dans la gestion des affaires municipales (1). Les caba-

donnée par M. le sénateur Van Vreckem, au Sénat) : « Si l'on ne me croit pas, que l'on vienne donc à Alost. Nous sommes à plus de deux mois de l'élection communale ; eh bien, venez voir dans notre ville d'Alost ce que l'administration communale fait et permet *pour gagner et circonvenir la foule flottante des électeurs indécis, cabaretiers* (*bazen en herbergiers*)... Presque tous les soirs, dans tel ou tel quartier de la ville, on tient ce que l'on appelle des sections électorales. Croyez-vous que l'on traite dans ces sections des intérêts de la ville ? Loin de là ! Ces sections sont tout simplement des réunions bachiques (drinkpartijen) et deviennent plus tard des orgies par lesquelles on veut aveugler et séduire le peuple... Dans ces nuits de débauche, la santé est ruinée, les jeunes cœurs corrompus, l'indigence populaire développée... ivrognerie, orgie, débauches, querelles et assassinats : voilà les beaux et nobles moyens par lesquels, *dans notre système majoritaire*, la boutique politique chancelante est tenue debout pour quelque temps. » Daens, à la Chambre des représentants de Belgique, séance du 26 août 1895, *Annales parlementaires belges, Ch. des repr.*, p. 2852 (en langue flamande). V. la traduction de M. Van Vreckem, au Sénat, séance du 6 septembre 1895, *Ann. parlem. belges, Sénat*, p. 753 ; « Van Vreckem : Peut-on attribuer tout cela au système électoral actuel ? M. de Burlet, ministre des affaires étrangères : — C'est un peu tiré par les cheveux ! » *Annales parlem. belges, Sénat*, séance du 6 septembre 1895, p. 753. Le procédé majoritaire, par l'influence qu'il donne à cet élément *flottant*, est le principal coupable, d'après nous.

(1) Jean-Paul Laffite, *La représentation proportionnelle dans les élections communales*, *Revue mensuelle*, 14e année, 1895, p. 96. Comp. M. Frédéric Passy, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 145, p. 237 : « Comme conseiller général de la Seine-et-Oise, j'ai constaté souvent des revirements chez les électeurs, qui nommaient aujourd'hui telle municipalité, et la renversaient demain *avec des différences de quelques voix*... Cela se traduisait par des dépenses considérables..... Cela n'arriverait pas si on tenait compte de toutes les opinions. » Comp. A. Béchaux, *Les élec-*

retiers renversent tel conseil communal, bien que composé d'hommes capables et dévoués, pour des raisons futiles. « Le conseil communal de Gand, disait M. le sénateur Lammens (1), composé de toutes les sommités de la ville, a été balayé, comme la paille par le vent, parce que ce conseil communal avait imposé à tous les cabaretiers, par règlement communal, l'obligation de mettre une lanterne allumée, le soir, au-dessus de la porte d'entrée de leur établissement. Les Gantois qui font partie de cette assemblée confirmeront mes paroles. » L'élection majoritaire du conseil municipal, c'est le règne des cabaretiers.

La représentation de *tous* les citoyens au conseil municipal aurait peut-être ce résultat inappréciable, de rapprocher les classes sociales et d'établir une certaine harmonie entre elles. Veut-on la paix sociale? Il faut commencer par faciliter les rapports entre capitalistes et travailleurs, entre patrons et ouvriers. Le conseil municipal pourrait devenir le point de départ de cette transformation heureuse des rapports sociaux. M. Vandervelde, le jeune chef socialiste belge, faisait ressortir avec une grande force les avantages de notre réforme à ce point de vue; son discours à la Chambre des représentants de Belgique, dans sa séance du 24 août 1895 (2), mérite d'être lu et relu par tous les amis de la paix sociale et de l'amélioration du sort des travailleurs; malgré son langage politicien, il renferme de grandes vérités. « Que se passe-t-il en réalité, disait

tions municipales en France, *La Réforme sociale*, 1er décembre 1892, p. 856 et s., et *Revue mensuelle* de l'Ass. belge, 12e année (1893), p. 27 et s.

(1) Sénat belge, séance du 6 septembre 1895, *Annales parlementaires belges*, *Sénat*, p. 751.

(2) V. ce discours dans *Annales parlementaires belges* (1895), p. 2829, *Chambre des représentants* (séance du 24 août 1895).

M. Vandervelde, lorsqu'un conseil communal est homogène? Eh bien, quand une assemblée est composée d'ouvriers ou exclusivement de bourgeois, les uns et les autres, en règle générale, sont également ignorants lorsqu'il ne s'agit pas des intérêts de leur classe. Les ouvriers ne connaissent pas ou connaissent fort mal les besoins des autres catégories de la population, et les bourgeois connaissent plus mal encore les misères de la classe ouvrière... La représentation proportionnelle serait une véritable *soupape de sûreté*. Il serait bon qu'à côté des ouvriers manuels, qui ont largement amélioré la situation de leurs camarades, il y eût un certain nombre de bourgeois qui défendraient d'autres aspirations, et qui, par la discussion et par le contact, apprendraient à connaître ceux qu'ils n'ont jamais connus que pour les exploiter et les dominer. Les bourgeois siégeant avec les ouvriers pourraient, malgré des dissentiments politiques graves, se mettre d'accord avec eux sur un très grand nombre de faits d'intérêt local... Voilà des bourgeois qui auront à administrer une ville ouvrière. Voilà des hommes de la classe dominante qui auront à gouverner la classe sujette. La plupart de ces bourgeois sont plus ignorants des nécessités et des besoins de la classe ouvrière que les ouvriers de Roubaix ne le sont des besoins des bourgeois qu'ils dirigent. Ne trouvez-vous pas que ce serait un correctif apporté à cette situation que de voir au sein de ces conseils communaux, un certain nombre d'ouvriers qui diraient ce qu'ils veulent, ce qu'ils sentent, qui feraient connaître les misères auxquelles ils sont en proie, et qui parviendraient peut-être à émouvoir la majorité bourgeoise siégeant dans ces assemblées? C'est encore un des motifs pour lesquels je suis un ardent partisan de la représentation proportionnelle à la commune. » On ne

saurait mieux dire. La représentation proportionnelle dans les conseils municipaux des grandes villes industrielles, serait une véritable représentation des intérêts des patrons et des ouvriers (1). Ce qui pourrait être un danger introduit dans les Chambres législatives donnerait peut-être de bons résultats au sein des conseils communaux (2). Ces assemblées seraient de véritables *syndicats mixtes* de patrons et d'ouvriers ; l'institution des syndicats mixtes se développerait dans le pays, grâce aux *syndicats mixtes* formés au sein des conseils municipaux des villes industrielles (3) ; la conciliation

(1) V. sur une représentation particulière des ouvriers (amendement Hellepute) dans la nouvelle loi communale belge du 12 septembre 1895, V. *Les élections communales*, par J. Mommaert, *Revue mensuelle* de Bruxelles, 13e année (1894), p. 75 et s. M. Mommaert est adversaire de cette réforme, car elle introduirait, d'après lui, la guerre des classes au sein de la commune. Comp. Jules Carlier, *Progrès ou recul?* même revue, 14e année, 1895, p. 63 et s.

(2) *Sic*, Doniol, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 145 de la collection, p. 237 : « Il faudrait établir en principe que les municipalités ont à gérer des intérêts, non à représenter des opinions politiques. Or, dans une question d'intérêts,on doit tenir compte des intérêts différents ; il faut qu'ils soient représentés, sinon ils peuvent être opprimés. » Comp. sur ce point Jean Mommaert, *La représentation proportionnelle dans les villages*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réform. de Bruxelles, 12e année (1893), p. 31 et s. Dans les grandes villes industrielles le procédé majoritaire fera, tôt ou tard, tomber l'administration municipale entre les mains des éléments socialistes et révolutionnaires. V. le *Journal de Bruges* du 20 janvier 1893 : « Les conservateurs wallons de droite et de gauche seront écrasés dans les communes industrielles, surtout qu'avec le système majoritaire ils ne pourront s'entendre entre eux pour lutter sur un programme commun. Libéraux et catholiques sont depuis longtemps trop divisés, trop défiants pour qu'une liste unique de candidats conservateurs des deux camps puisse être dressée et soutenue. Restant distincts et luttant à part, les conservateurs des deux groupes sont voués à une irrémédiable défaite.» V. notre t. I, L.I,p.452 et s., sur la prédominance des éléments avancés, violents et révolutionnaires, sous le système majoritaire.

(3) Sur l'importance sociale des syndicats mixtes, V. Hubert-Val-

entre le capital et le travail serait, par là même, notablement facilitée.

Qu'on ne vienne donc pas nous dire avec M. Wœste (1) : « Dans les communes rurales, les conseils municipaux font *de bons ménages* ; ils administrent généralement d'une manière *paternelle*. Eh bien, si le système de la représentation proportionnelle s'étendait à toutes les communes rurales, vous verriez ces bons ménages devenir *de mauvais ménages*. Est-ce là ce que l'intérêt public réclame ? et n'y a-t-il pas déjà assez de causes de division dans le pays, pour ne pas en susciter de nouvelles ? » En admettant même qu'un certain accord subsiste au sein des conseils municipaux homogènes (2), il ne faudrait pas se méprendre sur la nature de ces prétendues paix et harmonie communales ; « c'est la paix et le silence qui enveloppent les tombeaux » (3). On

leroux, *Les corporations d'arts et métiers et les syndicats professionnels en France et à l'étranger*, Paris, 1885, p. 371. On comptait au 1er juillet 1897 en France, 1.823 syndicats patronaux avec 159.293 membres, 2.316 syndicats ouvriers avec 431.794 membres, et 170 syndicats mixtes seulement, avec 32.237 membres. V. *Bulletin de l'office du travail, ministère du commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes*, mai 1898, p. 184. Le nombre des syndicats mixtes et celui de leurs membres a été en diminuant depuis 1893 ; en 1890 furent créés 21 syndicats mixtes, avec 2.427 membres ; en 1891, 25, avec 2.994 membres ; en 1892, 22, avec 3.022 membres ; en 1893, 12, avec 1.780 membres; en 1894, 12, avec 1.414 membres ; en 1895, 6, avec 572 membres ; en 1896, 3, avec 110 membres seulement ! V. *Bulletin de l'office du travail*, mai 1898, p. 357.

(1) Chambre des représentants de Belgique, séance du 24 août 1895, *Annales parlementaires belges, Ch. des rep.*, p. 2832.

(2) Même sous le système majoritaire, le conseil communal peut être composé d'ennemis irréconciliables ; il suffit de rappeler les *coalitions* électorales (V. notre t. I, L. I, p. 451). Tout le monde se rappelle, en France, *le pacte de Bordeaux*.

(3) E. Goffin, au conseil provincial du Brabant, séance du 3 juillet 1895, v. *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, 14e année (1895), p. 123.

écrase, on supprime l'adversaire, afin de se mettre d'accord pour continuer le combat *en paix* et en sécurité; le parti victorieux, disposant seul des pouvoirs communaux, est en état d'anéantir l'adversaire.

Le calme, d'ailleurs, qu'on prétend trouver dans les conseils communaux homogènes d'aujourd'hui, n'est, le plus souvent, que *la léthargie* (1), triste résultat de tristes abus accumulés depuis longtemps, grâce à la domination, exclusive et sans contrôle, d'un seul parti. D'éminents représentants des partis catholique et libéral en Belgique, l'ont reconnu loyalement en pleine Chambre des représentants (2). Si l'administration des communes par le parti dominant dans chacune d'elles est bonne, loyale et honnête, ce parti n'a pas à craindre la lumière ; si elle est « gâtée par de vieux abus (3) », alors cette lumière ne peut être que salutaire ; elle sera utile, au fond, pour le parti lui-même qui serait trouvé

(1) « M. Wœste : Il importe que les administrations locales puissent administrer les affaires publiques *avec calme et esprit de suite ; qu'elles se sentent appuyées par une majorité, et qu'elles ne soient pas exposées tous les jours à rencontrer des difficultés naissant des minorités rivales en présence.* M. Demblon : *La léthargie*, voilà l'idéal. M. Wœste : Il ne s'agit pas de léthargie, il s'agit d'empêcher la fièvre. M. Demblon : *Vous voulez les abus dans la léthargie ! Nous voulons la lumière sur tout !* » Chambre des représentants de Belgique, séance du 24 août 1895, *Annales parlementaires belges*, *Ch. des rep.*, p. 2833.

(2) « Vandervelde : Quel est le vrai motif pour lequel M. Wœste est un adversaire acharné de la représentation proportionnelle ? C'est qu'il craint que, dans de petites communes, on ne rencontre une minorité agissante, faisant la lumière sur une administration qui, pendant trente ans, a pu accumuler les abus ! M. Wœste : *Cela pourrait se rencontrer des deux côtés.* M. Lorand : *La réciproque est vraie.* M. Vandervelde : Oui, et le contrôle est aussi nécessaire dans les communes libérales que dans les communes catholiques. » *Annales parlementaires belges*, *Chambre des représentants*, séance du 24 août 1895, p. 2830.

(3) Jean Mommaert, *La représentation proportionnelle dans les villages*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, 12e année (1893), p. 36.

coupable d'abus. « Étant sans frein et sans contrôle, disait M. Lorand à la Chambre des représentants de Belgique (1), tout parti doit nécessairement commettre un grand nombre d'injustices ; c'est pourquoi dans les administrations communales où mes amis sont seuls représentés, je désire voir siéger une minorité d'adversaires *dans l'intérêt même de mes amis, pour les empêcher de commettre des fautes et des abus.* » La représentation de tous les partis devient une nécessité impérieuse dans les petites communes où il n'y a pas de presse locale et où, par conséquent, les abus sont plus faciles à cacher (2).

L'absence de contrôle au sein du conseil municipal explique ce mouvement, assez puissant depuis quelque temps, vers le *referendum communal.* Cette institution présentant de graves inconvénients, le meilleur moyen de l'éviter, c'est d'introduire la représentation des minorités dans les conseils municipaux (3).

Voilà les raisons qui nous déterminent à admettre la représentation proportionnelle pour les élections communales ou départementales. L'élection proportionnelle des conseils administratifs ne saurait se heurter aux objections théoriques (4) ou pratiques qu'on fait à l'élection proportionnelle du corps législatif. L'objection consistant à reprocher à notre réforme d'entraîner l'impossibilité de gouverner par suite de l'absence d'une

(1) Séance du 26 août 1895, *Annales parlementaires belges, Ch. des repr.*, p. 2861.

(2) V. Jean Mommaert, *La représentation proportionnelle dans les villages*, *Revue mensuelle* de l'Ass. belge, 12e année (1893), p. 32.

(3) Jean-Paul Laffite, *La représentation proportionnelle dans les élections communales*, *Revue mensuelle* citée, 14e année (1895), p. 97.

(4) On ne saurait dire qu'elle implique la souveraineté individuelle par exemple, v. notre L. II, ch. II, § 1.

majorité compacte (1), ne porterait pas ici (2). Il est, au contraire, souhaitable que le conseil municipal représente tous les *intérêts* de la population communale, et qu'il ne fasse pas de *politique* (3).

(1) V. *suprà*, L. III, ch. II, § III.

(2) Le conseil communal, en effet, *ne gouverne* pas. Il n'a rien qui puisse être comparé au *gouvernement parlementaire*. Ce n'est pas à dire, cependant, que des majoritaires acharnés, comme M. Wœste, n'aient pas fait cette objection : « Est-ce donc qu'il n'importe pas dans les grandes villes, ne fût-ce qu'au point de vue du maintien de l'ordre et de l'autorité de la police, que le bourgmestre puisse s'appuyer sur une majorité fidèle ? Et s'il se trouvait en face de quatre, de cinq ou de dix partis ne voyez-vous donc pas que la marche de l'administration communale serait entravée, que le maintien de l'ordre serait affaibli et que le prestige de la police serait ébranlé ? » Wœste, Chambre des représentants, séance du 24 août 1895, *Annales parlementaires belges*, Ch. des repr., p. 2832.

(3) « M. Vandervelde : il y a une autre objection. On craint qu'il ne soit plus possible de former une majorité homogène et stable quand les partis seront fractionnés... Je considère que ce serait un bien, quand il s'agit d'affaires d'intérêt local, qu'on ne soit pas ainsi divisé en deux partis : l'un conservateur, l'autre progressiste. *Il est bon que les divers groupes de la population puissent être représentés.* » Ch. des repr., séance du 24 août 1895, *Ann. parl. belges*, p. 2830. Comp. M. d'Ursel, Ch. des repr., séance du 26 août 1895, *Ann. parl. belges*, p. 2846.

SECTION II

L'ÉLECTION PROPORTIONNELLE APPLIQUÉE. — SYSTÈMES ET LÉGISLATION COMPARÉE.

Une des objections les plus fréquentes qu'on fait, qu'on faisait surtout, à notre réforme consiste à dire que la représentation proportionnelle est « impraticable », ou qu'elle ne peut être réalisée que grâce à des systèmes trop compliqués (1).

On a été, d'autre part, jusqu'à dire que notre réforme est « en plein recul (2) ». Ces affirmations ne peuvent s'expliquer que par l'ignorance des faits. « De nombreuses élections faites d'après le principe proportionnel ont eu lieu, soit en Europe, soit en Amérique. Nulle

(1) « Les divers systèmes de représentation des minorités n'ont sans doute pas dit leur dernier mot — ils se recommandent à l'intérêt, à l'examen des législateurs du présent et de l'avenir... ; *mais ni dans la théorie, ni dans l'application, ils ne paraissent jusqu'ici offrir assez de garanties* pour que votre commission puisse en proposer l'adoption à l'Assemblée. » Rapport de M. de la Sicotière, à l'Assemblée nationale, v. *Journal officiel*, 28 mai 1875. V. aussi Sheldon Amos, *A primer of the English constitution and Government*, 5e éd., London, 1886, p. 33. Comp. W. Willoughby, *An examination of the nature of the State, a study in Political philosophy*, New-York, 1896, p. 429 : « To our mind, the main difficulty connected with the subject is the devising of a scheme sufficiently simple to be easily understood by the average voter, and from the operation of which machine trickery may be excluded. » V. aussi Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 139 : « Ce sont bien des affaires pour le suffrage universel ! »

(2) « A l'étranger, ce système (la repr. prop.) est en plein recul. » M. Woeste, Ch. des représ. de Belgique, séance du 24 août 1895, *Annales parlementaires belges*, *Ch. des rep.*, p. 2831.

part des difficultés pratiques n'ont été signalées (1). » La meilleure réponse que nous puissions faire à nos adversaires c'est de montrer que *notre réforme est pratiquée* (2), et qu'elle fait presque partout de grands *progrès*. Sans passer en revue tous les systèmes de représentation proportionnelle, ce qui serait impossible, et dans tous les cas inutile (3), nous allons insister un peu

(1) E. Naville, *Les objections à la représentation proportionnelle*, *Revue politique et parlementaire*, avril 1897.

(2) M. Lytton écartait l'objection consistant à dire que le système Hare est impraticable, par cet argument irréfutable : *il est pratiqué*. « There must always be ground sufficient to support objections of this nature to a scheme which has not been worked. It is, therefore, a fact by no means unimportant that in Denmark, at least, the scheme in question, or one precisely similar, *has actually been working* for eight years. » *Report by M. Lytton, Her Majesty's secretary of Legation, on the Election of Representatives for the Rigsraad, Copenhagen, July* 1, 1863. V. ce rapport dans *speech of John Stuart Mill, delivered in the House of Commons*, 29 mai 1867, 2ᵉ éd., London, 1867, *appendix* A, p. 18 ; ou bien, Lubbock, *Representation*, London, Stereotyped edition, appen. II, p. 77. Aujourd'hui devant un champ d'expérience incomparablement plus vaste, la raison donnée par M. Lytton est péremptoire.

(3) La multiplicité des systèmes entrave les progrès de notre réforme. V. notre conclusion. On peut consulter, sur les systèmes de représentation proportionnelle, les ouvrages cités de M. Naville et ceux de MM. Maurice Vernès, *Des principes de la représentation proportionnelle, des procédés proposés pour l'assurer et de leur application à la France* (dans *La représentation proportionnelle, Études de législation et de statistique comparées*, publiées sous les auspices de la société pour l'étude de la représentation proportionnelle, Paris, 1888, p. 3-79) ; Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 123-143 (*La représentation proportionnelle dans son fonctionnement*), Jean-Paul Laffite, *La réforme électorale, La représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 36 et s. ; A. Besson, *Essai sur la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités*, Dijon, 1897 ; Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 45 et s.; H. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 10 et s. ; Wertheim, *Mehrheits-oder Verhältnissvertretung ? Eine Wahlrechtsstudie*, Nürnberg, 1887 ; Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl, Jahrbuch für die Gesetzgebung, Verwaltung und Volks-*

sur les principaux systèmes et leurs applications législatives.

On peut diviser les systèmes relatifs à notre réforme en deux grandes catégories : *les systèmes empiriques*, dont le but est de donner une certaine représentation à la minorité, et *les systèmes rationnels* qui poursuivent une représentation des différents partis, ou groupes d'électeurs, exactement proportionnelle au nombre de leurs adhérents (1). Nous examinerons successivement

wirtschaft de Schmoller, 1893, II ; Schæflle, *Deutsche Kern-und Zeit-fragen, Neue Folge*, Berlin, 1895, p. 96 et s. et p. 98 et s. (*Entstehung und heutiger Stand der Bewegung für die Verhältnisswahl*) ; Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 236-270 (ch.X, *The progress of proportional representation*) ; Lubbock, *Representation*, London, stereotyped edition, p. 33 et s. ; Brunialti, *Libertà e democrazia, studi sulla giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, Milano, 1880, 2e partie, p. 139 et s. (*La rappresentanza delle minorità in Europa, in America ed in Australia*) ; de Kiriaki, *Della riforma elettorale*, Roma, 1879, p. 274 et s. (ch. XXI, XXII, XXIII) ; Amandi, *Estudios sobre procedimiento electoral*, Madrid, 1885 (*Biblioteca juridica de autores espanoles*, vol. 18), titre II, p. 215-345 ; Posada, *Tratado de Derecho politico*, t. II, Madrid, 1894, L. V, ch. VI, *el sufragio* ; Maria Hostos, *Lecciones de Derecho constitucional*, Santo-Domingo, 1887, leçons XLI et XLII, p. 162 et s. (*el derecho de las minorias, Principios de proporcionalidad en la representacion*) ; Soriano Souza, *Principios geraes de direito publico e constitucional*, partie II, ch. IX, § III, *Rapresentaçào da minoria* ; Ankelakis, *Περὶ τῶν δικαιωμάτων καὶ τοῦ τρόπου τῆς ἐκπροσωπήσεως τῶν μειονοψηφιῶν* (Des droits des minorités et des moyens d'assurer leur représentation), dans *Παρνασσὸς*, t. II, 1878, p. 702 et s. On trouvera dans ces ouvrages tous les détails désirables sur les systèmes relatifs à notre réforme.

(1) M. Bernatzik oppose la *Minoritätenvertretung* à la *Proportionalenvertretung*, *loc. cit.* Comp. Rosin, *op. cit.* Einhauser, *Proportionalwahl, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 1898, 54e année, p. 723, distingue la *Minoritätenvertretung* (*empirischen versuchen*) de la *Proportionalwahl* (*rationalistischen Proportionalverfahren*). M. Gageur, *op. cit.*, divise en : *Unvollkommene Abhülfeversuche* et *verhältnissmässige vertretung*. M. Amandi, *Estudios*, etc., emploie les termes : *metodos empiricos* et *metodos racionales*. M. Hostos se sert des expressions *metodos arbitrarios* et *metodos matematicos*.

la représentation des minorités et *la représentation proportionnelle*.

Les applications législatives de notre réforme, tant en Europe qu'en Amérique, sont nombreuses et importantes. Si les partis qui défendent notre réforme pendant qu'ils forment la minorité, une fois arrivés au pouvoir ne s'empressent pas toujours d'établir et de consacrer législativement nos principes, cela tient à ce que « la faiblesse réclame toujours égalité et justice ; une fois au pouvoir on n'y pense plus (1) ». Il faut dire tout de suite, cependant, qu'on a vu des partis politiques qui, bien qu'en majorité, pensèrent à la liberté de leurs adversaires ; ils agissaient d'après les règles de la *justice* et de la *politique* (2).

(1) « Ἀεὶ γὰρ ζητοῦσι τὸ ἶσον καὶ τὸ δίκαιον οἱ ἥττους, οἱ δὲ κρατοῦντες οὐδὲν φροντίζουσι. » Aristote, *Politique*, L. VI, c. I, § 14.

(2) « Chaque parti peut avoir besoin de réclamer un jour la part de représentation dans les affaires politiques qu'il aura faite à ses adversaires, et d'invoquer pour lui-même les garanties qu'il aura stipulées en leur faveur. Sous ce rapport, la belle parole de Burke : *j'ai toujours combattu pour la liberté des autres*, n'est pas seulement l'expression d'un libéralisme généreux, *c'est aussi le plus sage des conseils* ». Rapport à l'assemblée nationale sur la proposition Pernolet, par M. de la Sicotière, *Journal officiel*, 27 mai 1875.

CHAPITRE PREMIER

La représentation des minorités. — Systèmes empiriques. — Législation comparée.

Il y a un assez grand nombre de systèmes de représentation des minorités ; ce sont des systèmes empiriques ; « l'arbitraire est ici érigé en principe » (1). Nous insisterons un peu sur *le vote cumulatif* et *le vote limité*.

§ I.

Le vote cumulatif (2).

Le vote cumulatif (*Stimmenhäufung*, *Cumulative Vote*), suppose le scrutin de liste. Chaque électeur peut disposer de ses voix à son gré, soit en votant pour plusieurs candidats, soit *en accumulant* tous les votes dont il dispose, ou une partie de ceux-ci, sur un ou plusieurs

(1) « Die Willkür ist hier zum Princip erhoben. » Einhauser, *Proportionalwahl, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 54e année, 1898, p. 723.

(2) Bibliographie sommaire : Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, 3e éd., Paris, 1868, p. 63 et s., notamment p. 69 et s. (*du vote accumulé*) ; Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 125 et s. ; A. Desjardins, *De la liberté politique dans l'État moderne*, Paris, 1894, p. 242 et s. ; Jean-Paul Laffite, *La réforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 37 et s. ; Maurice Vernès, *loc. cit.*, p. 40 et s. ; L. Vauthier, *Réforme des procédés électoraux par le vote cumulatif*, Paris, 1896 et *Des procédés électoraux et du vote cumulatif*, *Revue internationale de sociologie*, avril 1898, p. 250-286 ; E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1873, Genève, 1874, p. 44 et s. (*Nouvelle étude du vote cumulatif*), *Les progrès de la réforme électorale en* 1874 *et* 1875, Genève, 1876, p. 25 et s. *(étude expérimentale du*

noms (1). Grâce à ce système, la minorité ou les minorités bien disciplinées peuvent obtenir une certaine représentation. Supposons 60 électeurs et trois députés à élire ; les 40 libéraux votent pour leurs trois candidats A, B, C ; chacun de ces candidats aura 40 voix ; les 20 conservateurs votent en accumulant leurs suffrages sur leur unique candidat D ; chaque conservateur vote D, D, D ; le candidat conservateur aura 60 voix (20×3). Sont élus députés par ordre de majorité : D (conservateur, député de la minorité) et deux libéraux (trois députés à nommer dans la circonscription) (2).

vote cumulatif) ; Lubbock, *Representation*, London, stereotyped edition, p. 51 et s. (*the cumulative vote*) ; H. Rosin, *Minoritätenvertretung*, Berlin, 1892, p. 11 et s. ; Gageur, *Reform des Wahlrechts*, Leipzig, 1893, p. 47 et s. ; Wertheim, *Mehrheits oder Verhältnissvertretung*? Nürnberg, 1887, p. 28 et s. ; Fr. Hack, *Ueber die Vertretung der Minoritäten und die Personalrepräsentation*, Tübingen, 1872, p. 7 et s. ; Hilty, *Die Minoritätenvertretung*, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7e année, Berne, 1892, p. 143 et s. V. les ouvrages des auteurs italiens, espagnols, grecs, cités *suprà*, L. IV, sect. II.

(1) Il ne faut pas confondre le vote cumulatif avec le vote plural. Dans ce dernier cas certains électeurs *privilégiés* ont *un* vote qui vaut *deux* ou *trois* fois plus que le vote des électeurs non privilégiés. Le vote cumulatif maintient le suffrage *égal*. V. sur cette distinction Fr. Hack, *Ueber die Vertretung der Minoritäten*, p. 7-8, note 3, et L. Vauthier, *Des procédés électoraux et du vote cumulatif*, *Revue intern. de sociologie*, avril 1898, p. 254. Le vote cumulatif ne saurait se heurter à aucune objection *théorique*. M. Hostos, *Lecciones de Derecho constitucional*, Santo-Domingo, 1887, p. 167, écrit cependant : « A sus imperfecciones practicas agrega, el voto acumulativo *las teoricas. Hace posible la distribucion de un solo voto en muchos votos, y es absurdo.* » Nous avouons que nous ne voyons pas pourquoi il serait *absurde* de voter deux ou trois fois pour la même personne, le droit étant égal pour tous ; mon vote vaudrait deux, trois, etc., je pourrais disposer à mon gré de ma *puissance électorale*.

(2) V. H. Rosin, *Minoritätenvertretung*, p. 40 (*System der Stimmenhäufung*). V. aussi L. Vauthier, *Réforme des procédés électoraux par le vote cumulatif*, p. 16 et s. (de nombreux exemples, dont quelques-uns assez compliqués), et *Des procédés électoraux et du vote cumulatif*, *Rev. int. de sociologie*, avril 1898, p. 258-263.

Le vote cumulatif, on le voit, repose sur un renforcement artificiel de la minorité (1). Le droit, d'ailleurs, restant égal pour tout électeur, au fond, la minorité n'acquiert aucun privilège légal ; l'égalité est maintenue ; il y a mieux, elle est établie.

Ce procédé électoral a le grand avantage d'être très simple et de ne pas exiger des calculs trop compliqués (2). « En la forme extérieure de l'opération électorale, le vote cumulatif maintient toutes choses en l'état ; son action est purement intérieure (3). » L'introduction de la représentation des minorités, par le vote cumulatif, dans la législation d'un pays est des plus faciles. Là où le scrutin de liste est établi, « il suffit de deux lignes accordant à l'électeur la libre disposition de ses suffrages » (4), pour assurer dans une certaine mesure l'égalité électorale.

Le vote cumulatif offre un autre avantage non moins important : il permet à l'électeur de faire une liste complète, une liste partielle, ou de ne voter que pour un seul candidat. « C'est un procédé qui a ceci de caractéristique qu'il se proportionne sans efforts à tous les degrés de capacité électorale (5). » Il réunit ainsi les avantages du scrutin de liste (larges circonscriptions), et ceux du scrutin uninominal (les électeurs connaissent les candidats).

(1) « Umgekehrt wird *eine künstliche Stärkung* der Minorität herbeigeführt durch das System der Stimmenhäufung. » H. Rosin, *Minoritätenvertretung*, p. 11. Comp. Einhauser, *Proportionalwahl*, *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 54e année, 1898, p. 723.

(2) Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 126.

(3) L. Vauthier, *Des procédés électoraux et du vote cumulatif*, *Revue intern. de sociologie*, avril 1898, p. 254.

(4) E. Naville, *Étude expérimentale du vote cumulatif* (*Les progrès de la réforme électorale en* 1874 *et* 1875, Genève, 1876, p. 25).

(5) E. Naville, *Étude expérimentale du vote cumulatif*, *loc. cit.*, p. 27.

Mais ce procédé présente, en revanche, de graves dangers ; il peut accorder la majorité des députés à la minorité des électeurs (1) ; il suffit de supposer un éparpillement des votes de la majorité, et une discipline supérieure dans les rangs de la minorité (2). Le danger en question est d'autant plus probable que les circonscriptions électorales sont plus étendues, et le nombre des députés à élire plus considérable ; il est alors, en effet, beaucoup plus difficile pour chaque parti de calculer approximativement ses forces dans la circonscription ; la discipline électorale est plus difficile à obtenir ; un éparpillement des votes de la majorité devient plus probable (3). La majorité risque, ou d'accumuler ses

(1) Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, 3e éd., Paris, 1868, p. 73, exagère en disant : « Le système du vote accumulé laisse *intact* le droit des majorités électorales à dominer le Parlement et à décider de la direction des affaires, puisqu'en tout collège deux députés sur trois sont *assurés* à la majorité des électeurs. » M. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1874 *et* 1875, Genève, 1876, p. 30, dit avec raison : « Le vote cumulatif simple, *permet* la représentation proportionnelle, mais ne l'*assure* pas. » V. note suivante.

(2) Voici un exemple très simple emprunté à M. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 40 :

70 électeurs, 40 libéraux, 30 conservateurs ; obtiennent les candidats

libéraux	A. B. C. chacun 40 voix
conservateurs	D. D. E. chacun 15 voix
»	D. E. E. chacun 15 voix.

Les candidats conservateurs D et E reçoivent chacun 45 voix, grâce à la discipline des électeurs conservateurs dont 15 ont voté D, D, E et 15 D, E, E ; les candidats libéraux n'ont que 40 voix chacun, chaque électeur libéral ayant voté A, B, C.

Sont élus D (45), E (45), deux conservateurs, et un libéral (40 voix). La majorité libérale (40 électeurs sur 70) n'a que la minorité des députés (1 sur 3).

(3) V. Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 48 ; Schæffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen*, *neue Folge*, Berlin, 1895, p. 97 ; Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl*, *Jahrbuch für Gesetzgebung*, etc. de Schmoller, 1893, II : « Die Mino-

voix, ou de les disperser outre mesure. Dans l'un comme dans l'autre cas, on peut dire avec M. Bertauld : « Sous prétexte de protéger les minorités, de leur assurer des interprètes, des organes, on peut arriver au triomphe de ces minorités, à l'immolation, à l'écrasement de la vraie majorité (1). » On doit se rappeler, pourtant, que le procédé majoritaire aboutit souvent aux mêmes conséquences (2), avec cette différence énorme que sous le système du vote cumulatif, il y a, au moins, un remède à cette situation fâcheuse ; le parti qui se trouve atteint, peut, par un calcul plus juste de ses forces et par une plus grande discipline, obtenir le nombre de députés qui lui revient (3). Il n'en est pas moins vrai que « le vote cumulatif n'est pas un moyen équitable d'assurer aux minorités une part proportionnelle de représentation. C'est un instrument de confusion, de surprise et d'arbitraire ; c'est la possibilité pour la minorité d'usurper la place de la majorité (4). »

rität die Majorität ihrer Sitze *berauben* kann. » V. aussi Hack, *Ueber die Vertretung der Minoritäten*, Tübingen, 1872, p. 7 ; Lubbock, *Representation*, stereotyped edition, p. 58 : « It is clear, then, that cumulative vote secures a share of representation to all important sections of the community ; *but when more than three members have to be returned, it must be admitted that the almost inevitable waste of votes is a serious objection.* » V. enfin Jean-Paul Laffite, *La représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 41. « Plus les circonscriptions sont étendues, » dit M. L. Vauthier, *Réforme des procédés électoraux par le vote cumulatif*, Paris, 1896, p. 34, « plus la sériation des opinions peut se faire avec précision, et plus il est possible aux faibles minorités *de prendre place dans la représentation nationale.* » de prendre *trop* de place.

(1) Bertauld, Assemblée nationale, séance du 19 juin 1874. V. *J. officiel*, 20 juin 1874.

(2) V. notre L. I, sect. II, ch. I, § II.

(3) E. Naville, *Étude expérimentale du vote cumulatif* (*Les progrès de la réforme électorale en* 1874 *et* 1875, Genève, 1876, p. 33).

(4) Aubry-Vitet, *Le suffrage universel dans l'avenir*, *Revue des Deux-Mondes*, mai 1870.

Le vote cumulatif ne pourrait fonctionner normalement que dans de petites circonscriptions ; et encore faudrait-il supposer « une élection bien conduite », ainsi que le reconnaissent ses partisans eux-mêmes (1). L'électeur, s'il veut voter utilement, doit s'adresser aux politiciens, qui dirigent ainsi les évolutions des armées rivales, afin d'empêcher un trop grand éparpillement ou une accumulation démesurée des votes du parti (2). La proportionnalité dans la représentation ne saurait être atteinte, avec le vote cumulatif, que par le sacrifice de la liberté individuelle des votants (3).

La corruption électorale serait enfin beaucoup plus facile, car le vote de chaque électeur, ainsi *accumulé*, aurait une valeur *marchande* beaucoup plus grande. Les défenseurs eux-mêmes du vote cumulatif reconnaissent son infériorité, à ce point de vue, par rapport au scrutin de liste majoritaire (4).

(1) L. Vauthier, *Réforme des procédés électoraux par le vote cumulatif*, Paris, 1896, p. 16, comp. p. 20 : « Les résultats obtenus par les opinions en présence ne dépendent pas seulement des agissements individuels, mais aussi de la façon dont les opinions rivales opèrent. »

(2) M. L. Vauthier, *Des procédés électoraux et du vote cumulatif*, *Revue internationale de sociologie*, avril 1898, p. 267, reconnaît que, sous ce système, « la supputation préalable par les partis de la force dont ils disposent » est indispensable. « Ce sont quelques *dirigeants* qui se chargent de la besogne. » (p. 265). Ce fait, d'après M. L. Vauthier, « enseigne la modération. »

(3) E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1873, Genève, 1874, p. 49. Comp. *Les progrès de la réf. élect. en* 1874 *et* 1875, Genève, 1876, p. 34.

(4) « La corruption électorale par achat des consciences, deux fois plus facile dans le scrutin d'arrondissement que dans le scrutin de liste avec vote cumulatif, est plus difficile, au contraire, dans le scrutin de liste simple que dans ce dernier, et la différence est d'autant plus grande qu'il s'agit de circonscriptions plus étendues. » L. Vauthier, *Réforme des procédés électoraux par le vote cumulatif*, Paris, 1896, p. 36.

M. E. Naville, dans une *Nouvelle étude du vote cumulatif* (1), présenta un système de vote cumulatif perfectionné, qui le rend moins simple, mais beaucoup plus acceptable. Il proposait de joindre au vote cumulatif le transfert légal des suffrages. « Si l'on joignait au vote cumulatif le transfert légal des suffrages, disait-il (2), la liberté individuelle des électeurs et la proportionnalité de l'élection se réuniraient, et je pense que le vote cumulatif ainsi modifié deviendrait le meilleur des procédés pour les élections faites par un corps nombreux, spécialement pour les élections politiques. » L'électeur accumulerait ou non ses suffrages, à son gré, mais le candidat qui aurait obtenu un trop grand nombre de suffrages pourrait en *transférer* une partie au profit d'autres candidats de son parti ; de même que les suffrages au-dessous du *quotient*, obtenus par un candidat, seraient transférés à d'autres, d'après une liste de préférence dressée par *le candidat* (3). Ce système serait, d'après M. E. Naville, d'une pratique fort simple ; « le transfert ne change absolument rien à l'opération de l'électeur ; c'est une affaire qui ne concerne que le bu-

(1) V. *Les progrès de la réforme électorale en* 1873, Genève, 1874, p. 44 et s. Comp. *Étude expérimentale du vote cumulatif* (*Les progrès de la réforme élect. en* 1874 *et* 1875, Genève, 1876, p. 25 et s., notamment, p. 34 et s.).

(2) *Les progrès*, etc., *en* 1873, p. 49.

(3) V. E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1873, p. 55, et les progrès en 1874 et 1875, p. 37, v. p. 35 : « Chacun des candidats dépose une liste, rédigée par ordre de préférence, des autres candidats auxquels il veut transférer les suffrages insuffisants ou superflus qu'il pourrait obtenir. L'électeur dispose d'un nombre de suffrages égal à celui des députés à élire. Il peut les répartir à son gré entre plusieurs candidats, *ou les réunir sur un seul.* La division du nombre de suffrages par celui des députés à élire donne, pour quotient, *le chiffre de répartition*, soit le nombre de suffrages nécessaire pour une élection directe. » V. *Les progrès de la réforme électorale en* 1874 *et* 1875, Genève, 1876, p. 35.

reau (1). » Grâce au transfert des suffrages, la proportionnalité dans la représentation serait obtenue, et l'électeur ne serait point soumis à la direction des politiciens (2).

Nous croyons qu'un pareil système, accordant à certains députés le pouvoir d'en *créer* d'autres, serait contraire à la liberté des électeurs, aussi bien qu'à l'indépendance de ces *députés-clients*.

Quoi qu'il en soit de ce système qui n'a point reçu d'application, le vote cumulatif *simple* fut proposé en 1853, par James Garth Marshall (3). Ce procédé reçut des applications intéressantes et nombreuses, dont deux doivent attirer notre attention (4).

(1) E. Naville, *Les progrès de la réf. élect. en* 1873, p. 55.

(2) « Plus de calculs préalables à faire, plus de discipline imposée aux électeurs. » E. Naville, *Les progrès de la réf. élect. en* 1874 *et* 1875, Genève, 1876, p. 36.

(3) V. *Edinburgh Review*, t. 100 (1854), p. 226 et s. et Hare, *Journal of the statistic. society*, 1860, p. 337 et s. (D'après M. Hack, *Ueber die Vertretung der Minoritäten und die Personalrepräsentation*, Tübingen, 1872, p. 7, note 3, et H. Rosin, *Minoritätenvertretung*, Berlin, 1892, p. 12). M. Lubbock, *Representation*, London, st. ed., p. 51, dit que le vote cumulatif fut proposé, pour la première fois, par J. G. Marshall.

(4) Le vote cumulatif fut introduit en 1853, dans le Cap de Bonne-Espérance, pour l'élection des membres de la seconde Chambre. V. Gageur, *Reform des Wahlrechts*, Leipzig, 1893, p. 48 ; Léon Donnat, *La politique expérimentale*, 2e éd., Paris, 1891 ; *Manuel de représentation proportionnelle*, Genève, 1889 (publié par l'Association réformiste genevoise), p. 9. En 1856 le vote cumulatif fut admis dans la colonie libre des îles de la baie de Honduras. La Constituante de l'État d'Ohio admit, le 7 mai 1874, un amendement de M. Carbery introduisant le vote cumulatif. La constitution revisée de l'Ohio contenait en conséquence l'article suivant : « chap. XIV : Aux élections législatives et sénatoriales, dans les comtés qui auront plus de deux membres à élire, tout électeur pourra donner à un seul candidat autant de votes qu'il y a de représentants ou de sénateurs à élire, ou distribuer ces votes, *ou fractions égales de ces votes*, entre les candidats *comme il le jugera bon*. Les candidats qui auront obtenu

Le vote cumulatif simple fut introduit le 6 mai 1870, dans la constitution revisée de l'État d'Illinois ; la Constituante de ce pays vota cette mesure par 46 voix contre 17 ; le peuple ratifia le projet, le 2 juillet 1870, par une majorité de 29.005 voix sur 167.523 suffrages exprimés (1). La constitution revisée de l'État d'Illinois, article IV, section VII, paragraphe VIII, dispose (2) : « Aux

le plus de suffrages seront déclarés élus. » Le peuple ne ratifia point cette disposition. Le vote cumulatif ne fut donc point introduit dans l'Ohio, en 1874. V. Bruwaert, *Les débats des assemblées législatives des États-Unis d'Amérique, relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 201. Comp. H. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 27.

(1) « Il est désormais acquis au débat qu'un peuple entier peut parfaitement comprendre et apprécier l'idée de la représentation proportionnelle. » E. Naville, *La question électorale en Europe et en Amérique*, 2e éd., Genève, 1871, p. 97. V. aussi S. Sterne, *Representation, cyclopaedia of political science*, edited by Lalor, t. III, New-York, 1895 ; et Johnston, *Illinois*, même encyclopédie, p. 477 et s. ; Mason, *Proportional representation*, *ib.*, t. III (1895).

(2) « In all elections of representatives aforesaid, *each qualified voter may cast as many votes for one candidate as there are representatives to be elected, or may distribute the same, or equal numbers thereof, among the candidates as he shall see fit* ; and the candidates highest in votes shall be declared elected. » Constitution de l'Illinois, art. IV, sect. VII, 8 ; V. ce texte dans Roger Foster, *Commentaries on the constitution of the United States, historical and juridical*, Boston, 1895, t. I, § 57, *Minority representation*, p. 344 ; H. von Holst, *Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika* (collection Marquardsen, IV, I, III), Freiburg, 1885, p. 145, note 2 ; Hilty, *Die Minoritätenvertretung, politisches Jahrbuch der schweiz. Eidg.*, Berne, 1892, p. 143. Une loi du 9 avril 1872 est venue compléter la constitution ; « S'il s'agit des élections législatives et que l'électeur entende donner plus d'un vote à un candidat, il le marquera sur son bulletin en chiffres, de la manière suivante ; A. B, C. D, E. F, ce qui signifie une voix pour chaque candidat désigné ; ou A, B. 1 voix 1/2 ; C. D. 1 voix 1/2 ; ou A B. 2 voix, C. D. 1 voix, ou A. B. 3 voix. » V. *Annuaire de législation étrangère*, 1873, p. 62, notice Demongeot. Comp. La loi du 10 avril 1872 sur l'organisation municipale (V. *Annuaire de législation étrangère*, 1873, p. 92 et suiv., traduction et notice par MM. A. Demongeot et L. de Lafaulotte), t. IV, art. 7 : « Dans toutes ces élections, cha-

élections des représentants, tout électeur peut donner à un seul candidat autant de votes qu'il y a de représentants à élire, ou distribuer à son gré, ces mêmes votes ou *fractions égales de ces votes, entre les candidats* ; les candidats qui auront le plus de suffrages seront déclarés élus. »

Quels furent les résultats du vote cumulatif appliqué aux élections législatives dans l'État d'Illinois ? Dans un district en 1892, et dans trois en 1894 (1), la minorité des votants obtint la majorité des députés de la circonscription ; ce résultat était dû à une accumulation trop forte des voix de la majorité (2). Mais le résultat total des élections, grâce aux compensations, fut la représentation proportionnelle des deux partis. C'est ce que constatait M. Medill, l'apôtre du vote cumulatif dans

que électeur a droit à autant de votes qu'il y a d'*aldermen* à élire, *et peut les distribuer entre les candidats comme il l'entend*. L'élection a lieu à la majorité relative. » (*Annuaire cité*, p. 100.) Le titre IV, art. 6, de cette loi dispose : « Quand les électeurs voteront pour l'adoption ou le rejet des dispositions contenues dans la présente loi, ils seront appelés également à voter sur la question de savoir s'ils veulent adopter le système de représentation des minorités. » (*Annuaire cité*, p. 99.) Le vote cumulatif fut admis dans l'Illinois en matière municipale. V. Bruwaert, *Les débats des Assemblées législatives des États-Unis d'Amérique relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 247 et s. La représentation des minorités existe donc dans la *constitution* de l'État d'Illinois. (On a contesté la constitutionnalité d'une loi ordinaire qui introduirait le vote cumulatif ou le vote limité. V. Roger Foster, *Commentaries on the constitution of the United States, historical and juridical*, Boston, 1895, t. I, § 57, *Minority representation*, p. 343.) Le vote cumulatif fut introduit en Amérique dans la législation de certains États sur les sociétés par actions. V. Bruwaert, *Étude et recueil cités*, p. 249 et s. ; M. Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl, Jahrbuch für Gesetzgebung*, etc. de Schmoller, 1893, II, y voit un « essai malheureux », en vue de parer aux inconvénients résultant de l'absence d'une surveillance administrative ou judiciaire sur les sociétés par actions.

(1) D'après M. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 95.

(2) Voici un exemple donné par M. Commons, *Proportional repre-*

l'État d'Illinois (1). Mais c'est là un hasard sur lequel on ne saurait toujours compter (2). Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que le but qu'on doit poursuivre n'est pas la représentation proportionnelle des *partis*, mais bien l'*élection égale* pour chaque citoyen (3). La proportionnalité par rapport aux forces numériques des partis, n'est pas, cependant, complètement à dédaigner. Or, à ce point de vue, le vote cumulatif, introduit en Illinois, constitue un véritable progrès ; avant la réforme, la législature de l'État d'Illinois comptait 42 représentants seulement pour 327.000 électeurs, alors que

sentation, New-York, 1896, p. 95 :

Élections législatives de 1894

(45e district).

Callahan, républicain	11.140	voix, élu
Black, démocrate.	9.793	—
Tipfit, démocrate.	9.699	—
Lathrop, républicain.	9.628	voix

20.768 votes républicains, correspondant à 6.923 votants, n'élurent qu'un député (Callahan), alors que 19.492 votes démocrates en élurent deux. Cela tient à ce que le candidat républicain Callahan eut au moins 1400 voix de trop.

(1) « In some instances they elected two Republicans in a Democratic district, or two Democrats in a Republican district... But the general result did not change the proportional representation of parties. » Medill, lettre au *Cincinnati commercial* du 2 décembre 1872 (d'après M. Lubbock, *Representation*, London, st. ed., p. 55). Comp. la *Daily tribune* de Chicago, 21 novembre 1872 : « There are a number of defeated candidates who declare minority representation a humbug, and demand its repeal at the earliest possible time ; *but, on the whole, it has worked admirably.* » Comp. Mason, *Proportional representation*, *Cyclopaedia of polit. science* de Lalor, t. III (New-York, 1895), qui reconnaît que le résultat total fut la proportionnalité.

(2) V. Hostos, *Lecciones de Derecho constitucional*, Santo-Domingo, 1887, p. 167 : « Somete el principio de proporcionalidad a un acaso y es ilogico. » V. aussi E. Naville, *Les progrès de la réforme électo, rale en* 1873, Genève, 1874, p. 47.

(3) V. notre t. I, L. I, p. 375.

123.000 en avaient 43 (1) ; après la réforme, au contraire, les partis républicain et démocrate obtinrent, d'après M. Medill, grâce au vote cumulatif, une représentation proportionnelle à leur nombre (2). « Pour la première fois dans l'histoire de notre organisation politique, écrivait M. Medill (3), la représentation de chaque parti est exactement proportionnelle à ses forces numériques. »

Le vote cumulatif dans l'État d'Illinois permit l'élection de meilleurs députés, d'hommes compétents et honnêtes (4).

(1) E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1874 *et* 1875, Genève, 1876, p. 33.

(2) 240.837 votes républicains élurent 86 députés ; 187.250 votes démocrates, 67 ; chaque député républicain représentait en moyenne 2.800 votes, et chaque député démocrate 2.790. V. Medill, lettre au *Cincinnati commercial*, 2 décembre 1872. Sous l'ancien système, la législature représentait 31.935 électeurs ; 18.420 n'élurent aucun député. Sous le vote cumulatif, après la réforme, 46.734 électeurs votèrent efficacement, 1.128 seulement n'ayant élu aucun député. Medill, *ibid.* Comp. Mason, *Proportional representation*, *Cyclopaedia of political science* de Lalor, New-York, 1895, t. III. « Parties have been better balanced in the legislature. » M. Medill, *loc. cit.*, compare ces résultats à ceux des élections sénatoriales qui ont lieu d'après le procédé majoritaire (scrutin uninominal. Chaque district électoral de l'État d'Illinois élit un sénateur et trois représentants, v. Wertheim, *Mehrheits-oder Verhältnissvertretung ?* Nürnberg, 1887, p. 29) : 7.300 votes républicains, en moyenne, élurent un sénateur, comme 10.400 votes démocratiques, tandis que les élections législatives (vote cumulatif), furent mathématiquement proportionnelles: « What could be more equal ore mathematically exact ? The majority party have complete control, but the minority party have just representations they are entitled to on principles of equality. » Medill, *loc. cit.*

(3) Lettre au *Cincinnati commercial*, 2 décembre 1872. V. Lubbock, *op. cit.*, p. 53.

(4) « It has secured the great end sought, and has enabled the people, in many instances, to defeat the objectionable candidate by election of better men. » *Daily Tribune* de Chicago, 21 novembre

La représentation des minorités dans cet État a eu, d'après M. Medill (1), l'heureux résultat d'atténuer l'antagonisme entre le Nord du pays, où c'était le parti républicain qui dominait, et le Sud qui n'envoyait que des démocrates à la législature. M. Medill prétend, enfin, que le système a été facilement compris et appliqué par les électeurs qui exercèrent librement leurs droits (2). M. Mason prétend, cependant, que, au moins dans les villes, le vote cumulatif permit la domination absolue des comités électoraux ou *caucus*, et des *party managers*, au détriment de la liberté individuelle des électeurs (3).

Le second exemple intéressant de vote cumulatif nous est donné par l'article 29 de l'act du 9 août 1870 sur l'éducation élémentaire, en Angleterre : « Aux élections pour le conseil scolaire, chaque votant aura droit à un nombre de voix égal au nombre de membres à élire, *et pourra donner toutes ses voix au même candidat* » (4).

1872 (v. Lubbock, *Representation*, p. 57). Comp. Mason, *Proport. representation*, *loc. cit.* : « Some better men have been sent there from the country districts. »

(1) « For the first time since the Republican party was organized in Illinois (in 1854) have the democrats secured a representation from Northern or the Republicans from Southern Illinois, with rare exceptions. » Medill, *loc. cit.* Comp. Bruwaert, étude et recueil cités, p. 181. Comp. notre L. I. p. 469 sur ce point (antagonisme entre le Sud et le Nord *des États-Unis*).

(2) « The people seemed to understand their new power of cumulative voting, *and exercised it freely.* » *Loc. cit.*

(3) V. Mason, *Proportional representation*, *Cyclopaedia of political science* de Lalor, t. III, New-York, 1895. Comp. Roger Foster, *Commentaries on the constitution of the United States historical and juridical*, t. I, Boston, 1895 § 57 (*minority representation*), p. 343.

(4) V. *Annuaire de législation étrangère*, 1871, p. 33. Comp. A. Arnauné et A. Lebon, *Les débats du parlement anglais relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 132 et s. Cet Act fut étendu à l'Ecosse en 1872, v. H. Rosin, *Minoritätenvertretung*, Berlin, 1892, p. 24.

L'admission du vote cumulatif par l'*elementary education act* de 1870, pour l'élection des membres des conseils ou comités scolaires (*School-Boards*), est considérée comme une réforme des plus utiles; ce sont, en effet, le plus souvent, des questions confessionnelles qui divisent les électeurs dans les nominations des membres des *School-Boards* ; or, c'est en matière religieuse, avons-nous dit avec M. G. Jellinek, que la loi de majorité paraît le plus intolérable (1). La représentation des minorités, introduite au sein des *School-Boards*, était considérée comme devant contribuer au bon fonctionnement du système d'éducation élémentaire ; car un conseil d'école composé uniquement de représentants de l'un des partis confessionnels, pourrait être tenu en suspicion par les minorités exclues (2).

Le vote cumulatif en Angleterre, aboutit souvent à l'élection de la majorité des membres des *School Boards* par la minorité des électeurs ; la majorité accumule souvent ses votes sur les mêmes noms, à son désavantage (3).

(1) V. notre t. I, L. I, p. 367. Comp. Lord Fréd. Cavendish, Chambre des communes, séance du 4 juillet 1870 ; v. Arnauné et Lebon, *Les débats du parlement anglais relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 132. Gladstone disait : « Il conviendrait d'adopter le système proposé qui paraît le meilleur en matière d'éducation ; peut-être même n'y a-t-il jamais eu un cas où il fût plus désirable et plus important de courir au besoin quelques risques pour assurer dans les conseils, la représentation la plus complète... » V. Arnauné et Lebon, *loc. cit.*, p. 134.

(2) « It was considered that the introduction of proportional representation into School Board elections would contribute to the satisfactory working of our educational system, because a School Board, composed entirely of Churchmen on the one hand, or of dissenters on the other, would, hawever unjustly, be regarded with suspicion. » Lubbock, *Representation*, Londres, stereotyped edition, p. 51. Comp. Jean-Paul Laffite, *La réforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 39.

(3) En novembre 1870, l'élection de Marylebone donna les résul-

Tel est le vote cumulatif dans sa forme simple. Il a été proposé en France, sans succès, d'ailleurs (1). Ce

tats suivants :

Garrett	47.858	Mills	7.927
Huxley	13.494	Powell	7.852
Thorold.	12.186	Whelpton. . . .	5.759
Angus.	11.472	Waterlow. . . .	4.994
Hutchins	9.253	Garvey	4.933
Dixon.	9.031	Marshall	4.668
Watson	8.355	Guedella. . . .	4.635

Les sept premiers candidats furent élus. Miss Garrett eut 40.000 votes de trop ; elle aurait pu être élue avec 8.000 voix seulement. V. Lubbock, *Representation*, London, st. ed., p. 52-53. A Finsbury, il y avait six membres du Conseil d'école à élire ; les élus ont été : Tabrun, 27.858 suffrages ; Torrens, 10.766 ; Rodgers, 8.694, etc., etc. Cela montre, « avec une évidence entière, que la représentation n'est pas proportionnelle. Des suffrages superflus en grand nombre se sont accumulés sur Tabrun. » E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1874 *et* 1875, Genève, 1876, p. 31. A Birmingham, lors des élections de 1870, les libéraux, d'après leur nombre, devaient avoir huit représentants ; ils n'en ont obtenu que six, par leur faute ; les conservateurs qui n'avaient droit qu'à cinq représentants en ont obtenu huit. V. Naville, *op. cit.*, p. 32. Comp. *Les progrès de la réforme électorale en* 1873, Genève, 1874, p. 48 ; et Wertheim, *Mehrheits-oder Verhältnissvertretung?* Nürnberg, 1887, p. 29.

(1) M. Bethmont proposait à l'Assemblée nationale le vote cumulatif, pour les élections municipales (V. *J. officiel* du 20 juin 1874, pour la discussion devant l'Assemblée). V. Maurice Vernès, *Les débats des assemblées françaises relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 481 et s. (V. les propositions et discours de MM. Bethmont, Bertauld, Pernolet, Cantagrel, etc., etc.). M. Bienvenu proposait, en 1885, le vote cumulatif en matière d'élections législatives : « Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire dans la circonscription. Il peut en attribuer plusieurs ou même les donner tous au même candidat. » V. *J. officiel, débats parlementaires, Ch. des députés*, séance du 24 mars 1885, p. 652 (session ordin. de 1885). La Chambre se montra tellement hostile que M. Bienvenu retira son amendement : « Devant les dispositions de la Chambre je retire mon amendement et je descends de la tribune. » M. Pieyre proposait, dans la même séance, le vote cumulatif : « Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin de liste. Tout électeur (afin de sauvegarder le principe de la

procédé, tout en constituant un progrès sur l'état de choses actuel, n'est pas des meilleurs ; « ce n'est qu'une forme incomplète de la représentation proportionnelle, et on peut chercher une formule plus exacte (1). »

§ II.

Le vote limité.

Le vote limité (*eingeschränkte Stimmgebung*, *the limited vote*) consiste à affaiblir artificiellement la majorité (2). Il suppose le scrutin de liste et des circonscriptions ayant à nommer au moins trois députés (3). Cha-

représentation des minorités) aura le droit de voter autant de fois pour le même candidat qu'il y aura de députés à élire. » La Chambre repoussa cette proposition.

(1) Jean-Paul Laffite, *La réforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 41.

Bibliographie sommaire : Maurice Vernès, *loc. cit.*, p. 39 et s. ; Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 125 et s. ; Esmein, *Droit constit.*, p. 667 ; Jean-Paul Laffite, *op. cit.*, p. 41 et suiv. ; A. Desjardins, *op. cit.*, p. 241 et s. ; Lubbock, *op. cit.*, p. 62 et s. ; Rosin, *op. cit.*, p. 11 et s. ; Hack, *op. cit.*, p. 7 ; Gageur, *op. cit.*, p. 45 ; Amandi, *op. cit.*, p. 218 et s. ; Anson, *Law and custom of the constitution*, 2e éd., Oxford, 1892-1896, t. I, p. 131 et s. ; G. Rossi, *Del voto limitato*, *Rivista di scienze sociali*, 1re année, 1882, p. 28-41 ; Ankelakis, *loc. cit.*; Tapia, *El derecho electoral en Espana*, Madrid, 1891 ; Torrès Campos, *Das Staatsrecht des Königreichs Spanien*, Freiburg, 1889 (coll. Marquardsen, IV, I, VIII) ; Brusa, *Das Staatsrecht des Königreichs Italien*, Freiburg, 1892 (collection Marquardsen, IV, I, VII, p. 129 et s.). V. E. Orlando, *Principii di Diritto costituzionale*, 3e éd., Firenze, 1894, p. 98, etc.

(2) « Das System der *künstlichen Schwächung* einer vorhandenen Majorität ist das der *eigenschränkten Stimmgebung*. » H. Rosin, *Minoritätenvertretung*, Berlin, 1892, p. 11. Comp. Einhauser, *Proportionalwahl*, *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 54e année, Tübingen, 1898, p. 723 ; Anson, *Law and custom of the constitution*, 2e éd., Oxford, 1892, p. 131 ; Hostos, *Lecciones de Derecho constitutional*, Santo-Domingo, 1887 (leçon XLI), p. 166.

(3) On ne saurait, en effet, accorder, dans les circonscriptions à

que électeur ne peut voter que pour un nombre de candidats inférieur à celui des députés à élire dans la circonscription ; si, par exemple, il y a trois ou quatre députés à élire, on ne votera que pour deux ou trois. La majorité ne saurait ainsi, en général, avoir plus de deux ou trois députés ; le siège restant appartient à la plus forte minorité. Mais le vote limité n'assure pas toujours la représentation de la minorité ; une majorité disciplinée peut, malgré le vote limité, emporter tous les sièges (1). Il s'ensuit, d'après M. Lubbock, que le parti en majorité doit faire preuve d'une puissante organisation et d'une grande discipline ; les *party managers* auront à instruire les électeurs sur la façon de distribuer leurs votes (2).

Le vote limité n'assure, en tous cas, que la représentation d'une seule minorité, la plus nombreuse ; toutes

deux députés, un seul siège à la majorité et un siège à la minorité. V. Hilty, *Die Minoritätenvertretung*, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, 1892, p. 141.

(1) Anson, *Law and custom of the constitution*, 2ᵉ éd., Oxford, t. I, p. 131 : « The result of this system is the return of one member who represents the minority, *unless the majority is so large and so well drilled as to be able to spare votes enough to win all the seats.* » Comp. Rosin, *Minoritätenvertretung*, Berlin, 1892, p. 11. V. aussi Esmein, *Droit const.*, p. 667. Voici un exemple emprunté à M. Hack, *Ueber die Vertretung der Minoritäten und die Personalrepräsentation*, Tübingen, 1872, p. 7 : 84 votants, 51 conservateurs, 33 libéraux ; 3 députés à élire (vote limité, chaque électeur deux voix) ; candidats conservateurs A, B, C, candidat libéral D.

17 conservateurs votent	. . . .	A et B
17	—	B et C
17	—	A et C
33 libéraux	. . . .	D

A, B, C, sont élus, chacun par 34 voix ; D (33) n'est pas élu. V. des exemples plus compliqués dans Rosin, *Minoritätenvertretung*, Berlin, 1892, p. 40.

(2) V. Lubbock, *Representation*, London, stereotyped edition, p. 63.

les autres minorités de la circonscription restent, comme sous le système majoritaire, sans représentation (1). Le vote limité n'aboutit nullement à la proportionnalité ; une minorité est presque toujours sûre d'avoir un représentant, mais un seul (nous supposons trois députés à nommer, chaque électeur n'ayant que deux voix). « La représentation accordée à la minorité, dit M. Gageur (2), peut être tantôt trop faible, et tantôt trop forte. »

Mais le vote limité a deux avantages qui ne sont pas à dédaigner ; il diminue le pouvoir de la majorité, en accordant une certaine part à la minorité ; il combine les avantages du scrutin de liste et du scrutin d'arrondissement ; on vote pour peu de candidats dans de grandes circonscriptions électorales, ce qui permet à l'électeur de voter pour des personnes qui ne sont pas absolument inconnues de lui (3).

Le vote limité, proposé déjà par Condorcet (4), a reçu, dans la seconde moitié du XIX[e] siècle, de nombreuses et importantes applications.

L'act de réforme de 1867 (5) introduisit en Angleterre

(1) Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 47 ; Jean-Paul Laffite, *La réforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 44.

(2) *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 47.

(3) G. Rossi, *Del voto limitato*, *Rivista di scienze sociali*, 1[re] année, 1882, p. 34.

(4) V. notre t. I, L. I, p. 183, où nous donnons quelques détails sur ce point.

(5) Le vote limité fut pour la première fois proposé en Angleterre par M. Praed ; v. son discours du 27 janvier 1832 à la Chambre des communes, dans Lubbock, *Representation*, London, ster. ed., p. 62. Comp. notre *intr. hist.*, p. 31. Lord Grey le proposait plus tard, et Lord John Russel l'introduisait dans son *Reform Bill* de 1854. V. Lubbock, *op. cit.*, p. 63, et Hack, *Ueber die Vertretung des Minoritäten und die Personal repräsentation*, p. 7. Lord Cairns fit accepter,

le vote limité pour la nomination des membres de la Chambre des communes, dans les circonscriptions à trois députés (*three cornered constituencies*), et la *city* de Londres (quatre députés). L'électeur, dans ces circonscriptions, ne pouvait voter que pour deux candidats (trois, dans la *city* de Londres) (1). Il n'y avait, après la réforme de 1867, que douze *three cornered constituencies*. On voit donc que le vote limité n'avait reçu en Angleterre d'application que dans douze circonscriptions et la *city* de Londres (2).

en 1867, le vote limité par la Chambre des Lords : la Chambre des communes vota, à la suite de la Chambre haute, la réforme. V. Lubbock, *op. cit.*, p. 63, et Arnauné et Lebon, *Les débats du parlement anglais relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 103, 108 ; M. Hilty, *Die Minoritätenvertretung*, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, année 1892, p. 140, considère la « clause des minorités » en Angleterre comme une manœuvre électorale du parti conservateur (... *als konservatives Wahlmanöver*). Nous croyons, au contraire, avec F. von Holtzendorff et Anson, que le vote limité fut introduit en Angleterre en 1867, afin de diminuer le pouvoir de la majorité. « There is another form of minority representation, which has for its object not to give greater political power to deserving persons, nor to secure Parliamentary utterance for a variety of views, *but simply to diminish the power of the majority by making the minority rather larger. Such is the ground for the institution which prevailed from 1867 to 1885, of three-cornered constituencies.* » Anson, *Law and custom of the constitution*, 2e éd., Oxford, 1892, t. I, p. 131. V. aussi F. von Holtzendorff, *Die Principien der Politik* ; *Einleitung in die staatswissenschaftliche Betrachtung der Gegenwart*, 2e éd., Berlin, 1879, p. 202.

(1) Anson, *Law and custom*, *loc. cit.* ; Sheldon Amos, *The Science of Politics*, 3e éd., London, 1890, p. 227 (*Three-cornered constituencies*) ; Spencer Walpole, *The electorate and the legislature*, London, 1881, p. 66 ; Rosin, *Minoritätenvertretung*, Berlin, 1892, p. 24.

(2) Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 46 ; Jean-Paul Laffite, *La réforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 63. L'act de 1867 créa 4 nouvelles *three cornered constituencies* (8, avant 1867, 12 après ; les 4 nouvelles étaient Liverpool, Manchester, Birmingham et Leeds. V. Arnauné et Lebon, *Étude et recueil cités*, p. 103). V. notre *intr. hist.*, p. 34.

Il faut reconnaître que le besoin de la représentation des minorités se faisait sentir en Angleterre moins que partout ailleurs, et cela pour plusieurs causes : En Angleterre on a du respect pour la liberté des individus ou des groupes d'individus (1) ; le self-government, qui forme un puissant frein à la tyrannie de la majorité (2), est très développé en Angleterre. Les minorités, même en 1867, avaient une part plutôt trop grande dans le gouvernement du pays (3). Y a-t-il une représentation des *minorités* plus complète que celle qui résultait de l'existence de *bourgs pourris* (4) ? Il s'agissait en 1832, aussi bien qu'en 1867 ou en 1884, d'assurer plutôt la représentation de la *majorité* que celle des minorités.

Le vote limité en Angleterre se heurta à une vive résistance de la part des partisans de l'ancienne représentation corporative des bourgs et des comtés à la Chambre des communes; ils lui reprochaient de rompre l'unité du groupe et d'affaiblir son action et son influence ; ledéputé de la minorité, disait-on, neutraliserait à la

(1) V. Spencer Walpole, *The electorate and the legislature*, London, 1881, p. 147. « S'il est un pays où les minorités ne soient pas opprimées, où leurs droits soient assurés et leur liberté entière, où elles aient tous les moyens de conquérir l'opinion, c'est assurément l'Angleterre. » Franck Chauveau, *La législation électorale en Angleterre*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1874, p. 269. V. notre t. I, L. I, p. 313,sur les droits des minorités parlementaires en Angleterre.

(2) Spencer Walpole, *The elect. and the legislature*, *loc. cit.* Comp. notre t. I, L. I, p. 329 et s.

(3) « Il est certain que le régime électoral antérieur au vote de l'act de 1884 laissait une place importante aux minorités, *grâce à l'inégalité des circonscriptions.* » de Franqueville, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, Paris, 1887, t. II, p. 349 (ch. XXVII, § VII, *La représentation proportionnelle*).

(4) V. notre *intr. hist.*, p. 24 et s. V. Cornewall Lewis cité par Zanardelli, rapport sur la réforme électorale italienne, *Atti parlamentari*, *legislatura XIV*, *prima sessione* (1880), *Camera dei deputati*, *Riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 153.

Chambre, l'un des députés de la majorité ; le bourg ou le comté, au lieu d'avoir trois voix à la Chambre des communes, n'en aurait *en fait* qu'une seule (1). M. Spencer Walpole (2) faisait une objection particulière ; si le député de la minorité, élu grâce au vote limité, accepte un emploi public compatible avec la qualité de membre de la Chambre des communes, et se représente à sa circonscription (3), il sera obligé de faire appel à la majorité des électeurs (4) ; or, il est presque certain qu'il ne sera pas réélu ; M. Spencer Walpole voyait dans ce fait un vice grave du vote limité tel qu'il était appliqué en Angleterre.

L'act de réforme de 1884-1885 supprima la *clause des minorités* (5) ; la Chambre des communes n'admit pas les propositions de représentation proportionnelle de MM. Lubbock et Courtney (6). Si le vote limité disparut de la législation électorale anglaise, cela ne tient pas à

(1) V. Anson, *Law and custom of the constitution*, 2e éd., Oxford, 1892, t. I, p. 131 et s. V. le développement de cette objection dans notre *intr. hist.*, p. 33 et s. (*La représentation proportionnelle en Angleterre*).

(2) *The electorate and the legislature*, London, 1881, p. 66.

(3) « Le député qui entre dans le ministère cesse par là même d'appartenir à la Chambre et son siège devient vacant ; mais il peut être réélu, et naturellement il se représente à cet effet devant les électeurs. » Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 113.

(4) Lorsqu'il n'y a qu'un seul député à élire, l'élection se fait nécessairement à la majorité des voix.

(5) Lubbock, *Representation*, London, st. ed., p. 63, Rosin ; *Minoritätenvertretung*, Berlin, 1892, p. 24 ; Jean-Paul Laffite, *La réforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 64.

(6) V. Maurice Vernès, volume de la Société pour l'étude de la repr. proport. cité, p. 143 et s. M. Lubbock proposait le *single transferable vote* (*Bulletin uninominal ou vote unique avec substitution*, v. notre ch. II, § I). V. sa *Representation*, ch. IV et s. *Proportional representation, the single transferable vote*, p. 33 et s. Sur le système de M. Courtney, V. l'exposé de M. Anson, *Law and custom of the constitution*, Oxford, 1892, 2e éd., t. I, p. 133 et s.

un échec de la représentation des minorités en Angleterre, comme disent nos adversaires (1), mais bien à l'introduction du scrutin uninominal, des circonscriptions à *un seul* député, par l'act de réforme de 1884-1885 ; il n'y a plus de vote limité en Angleterre pour l'excellente raison qu'il n'y a plus de *three cornered constituencies* (2).

Le vote limité fut introduit dans l'île de Malte ; les habitants de l'île ont à élire un *Conseil de gouvernement*, composé de sept membres. Une ordonnance du 13 décembre 1861 appliqua le vote limité à l'élection du Conseil de gouvernement ; l'électeur ne peut voter que pour quatre candidats (3).

(1) « Die Minoritätswahlen nach dem Reformgesetz von 1867 sind *als verunglückte Versuche,* in der dritten Reformbill *stillschweigend* beseitigt. » R. von Gneist, *Das englische Parlament in tausendjährigen Wandelungen vom 9 bis zum Ende des 19 Jahrhunderts,* 2e éd., Berlin, 1886, p. 389. Comp. du même, *Die Entwicklung der englischen Parlamentsverfassung*, dans l'*Encyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung*, de F. von Holtzendorff, 5e éd., Leipzig, 1890, p. 1471. Comp. Frère-Orban, *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 134-135. Comp. Wœste, Chambre des représentants de Belgique, séance du 24 août 1895, *Annales parlementaires belges*, Ch. des rep., p. 2831. M. Lubbock nous dit : « On the whole, *it cannot be denied* that under the Limited vote, the views of the electors hove been fairly represented, » (*Representation*, st. ed., p. 63). Il est vrai, cependant, que certains des vices du vote limité, signalés par Frère-Orban et Wœste, se manifestèrent en Angleterre.

(2) Jean-Paul Laffite, *La réforme électorale, La représentation proportionnelle,* Paris, 1897, p. 65 : « Du moment que la majorité du Parlement acceptait le principe du scrutin uninominal, il n'y avait plus de place dans la loi électorale pour une représentation des minorités quelle qu'elle fût. » Sur l'introduction du scrutin uninominal en Angleterre par l'act de 1884-1885, et la division des anciennes *three cornered constituencies* en un nombre plus ou moins grand de circonscriptions uninominales, V. Anson, *Law and custom,* 2e éd., Oxford, 1892, t. I, p. 122, et notre *intr. hist.*, p. 36.

(3) V. E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1873, Genève, 1874, p. 24 ; *Manuel de représentation proportionnelle,* publié par

En 1867, le canton de Vaud en Suisse, introduisit le vote limité pour l'élection des jurés (1). Depuis la même époque ce système fonctionne dans le canton de Neuchâtel pour l'élection des candidats judiciaires parmi lesquels sont choisis les magistrats et les jurés (2). Ces applications de la représentation des minorités aux fonctions exécutives et judiciaires sont dignes d'attention (3).

En 1867, les membres de l'assemblée constituante de New-York furent élus au vote limité (4). Le vote limité fut également appliqué pour l'élection des juges de la Cour d'appel de l'État de New-York (5). L'article V (*pouvoir judiciaire*) § 16 de la constitution revisée de l'État de Pennsylvanie, du 16 décembre 1873, dispose : « Lorsque deux juges de la Cour suprême doivent être élus pour la même durée, les électeurs ne disposent chacun que *d'une voix*, et lorsque l'élection doit porter sur trois juges, ils ne disposent que de *deux voix*. Les candidats qui obtiennent le plus de voix sont déclarés élus (6). »

l'Association réformiste genevoise, Genève, 1889, p. 9; Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 46.

(1) E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1873, Genève, 1874, p. 9, et Gageur, *Reform des Wahlrechts*, p. 46.

(2) V. G. Leloir, *Étude sur le jury correctionnel dans les cantons de la Suisse romande*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1888, p. 65.

(3) V. pour la question théorique, notre section I, ch. I et II.

(4) V. Bruwaert, *Les débats des assemblées législatives des États-Unis d'Amérique, relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 153. Sur l'histoire de notre réforme aux États-Unis, v. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 236-270, ch. X, et Dutscher, *Minority or Proportional representation*, New-York, 1872.

(5) V. Bruwaert, étude citée, p. 203, et Gageur, *Reform des Wahlrechts*, p. 46. Comp. sur le vote limité pour l'élection des trois juges de la Cour de circuit du comté de Cook, dans l'État d'Illinois, Bruwaert, *loc. cit.*, p. 204.

(6) V. Dareste, *Les constitutions modernes*, 2e éd., Paris, 1891,

On voit donc que la représentation des minorités reçut en matière judiciaire des applications importantes en Amérique. « En Pennsylvanie, écrit M. Bruwaert (1), le vote limité acquérait désormais droit de cité pour toute élection multiple des membres de la Cour suprême et des juges de paix de Philadelphie ; dans trois cas spéciaux, pour l'élection des juges de la Cour d'appel de l'État de New-York, de la Cour de circuit de Chicago, et du tribunal civil de Philadelphie, il avait été appliqué et avait donné satisfaction à tous les partis. Les objections de principe opposées, dès le début, à la représentation des minorités dans les tribunaux, n'étaient donc pas insurmontables. »

Le Brésil appliqua également le vote limité aux élections *municipales*, *provinciales* et *nationales*, par la loi du 20 octobre 1875 (2) : « Pour l'élection des députés à

p. 430. La Constituante de Pennsylvanie admit le texte de M. Buckalew, par 45 voix contre 23 ; et la nouvelle constitution de Pennsylvanie fut approuvée par le peuple, le 16 décembre 1873, par 144.362 voix de majorité sur 362.758 suffrages exprimés. V. Bruwaert, étude et recueil cités, p. 312. L'article V, § 12, de la constitution, dispose : « A Philadelphie, un tribunal de police et de paix pour les causes ne dépassant pas 500 francs sera créé à raison de un par 30.000 habitants. Les juges seront nommés pour cinq ans au scrutin de liste. A toute élection de ces magistrats, *aucun électeur ne pourra voter pour plus des 2/3 des candidats, s'il y a plus d'un magistrat à choisir.* » La Constituante de l'État d'Ohio admit également, le 27 janvier 1874, la proposition suivante : « A la première élection des cinq juges de la Cour suprême, aucun électeur ne votera pour plus de trois candidats. » Cette disposition, soumise au peuple, ne fut pas ratifiée. V. Bruwaert, *loc. cit.*, p. 225. M. Gageur, *Reform des Wahlrechts*, p. 46, a tort d'écrire que le vote limité est appliqué « depuis 1874 dans l'État d'Ohio pour l'élection des juges de la Cour suprême et des tribunaux de district ».

(1) *Les débats des assemblées législatives des États-Unis d'Amérique relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 226.

(2) V. ce *décret du* 20 *octobre* 1875 *portant réforme de la législation électorale* dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1876, p. 885 et s.,

l'assemblée générale ou aux assemblées législatives provinciales, chaque électeur votera pour un nombre de candidats égal aux deux tiers du nombre total fixé pour la province (1) ». Le Brésil est le premier grand État qui ait appliqué la représentation des minorités dans l'ensemble de ses élections représentatives ; il a, le premier, « brisé le joug des majorités électorales » (2). Il faut dire, pourtant, que l'expérience du vote limité au Brésil n'a pas été satisfaisante ; il fut aboli et remplacé par un nouveau système introduit par la loi du 9 janvier 1881 (3).

notice et traduction par Léon de Montluc. V. sur la réforme au Brésil, le baron d'Ourém, *Les débats du parlement brésilien relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 257-337, notamment p. 298, sur le vote limité. V. cette étude aussi dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1887, p. 108-186 ; Nabor Cavalcanti, *A representaçáo e a Reforma*, Pernambuco, 1866, *Direito eleitoral moderno, systema proporcional, sua applicaçáo por gràos e reivindicaçáo de sua autoria*, Pernambuco, 1872 ; Tito Franco de Almeida. *Estado e commentarios da Reforma eleitoral*, Rio de Janeiro, 1875 ; Amandi, *Estudios sobre procedimiento electoral*, Madrid, 1885, p. 188; A. Bresiliense, *Os programmas dos partidos*, p. 46 ; Soriano Souza, *Principios geraes de direito publico e constitucional*, 1893 (ch. IX, § III, *Representaçáo da minoria*). V. enfin E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1873, Genève, 1874, p. 29 et s. (*Brésil*), et *Les progrès de la réf. élect. en* 1874 *et* 1875, p. 4 et s. (*Brésil*).

(1) Loi du 20 octobre 1875, art. I, § 17, v. *Annuaire de législation étrangère*, 1876, p. 889.

(2) E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1874 *et* 1875, Genève, 1876, p. 7 (*Brésil*). Les proportionnalistes brésiliens s'en félicitent. V. baron d'Ourèm, étude et recueil cités, p. 299.

(3) V. *infrà*, § IV. V. sur les vices du vote limité au Brésil, baron d'Ourèm, étude et recueil cités, p. 300-301, et *Annuaire de législation étrangère*, 1882, p. 846 (notice de M. le baron d'Ourém) : « L'expérience que nous avions faite du vote limité, un des systèmes préconisés avec autant de chaleur que les autres, ne pouvait guère encourager nos Chambres à le maintenir, le résultat ayant été, à la seconde épreuve de la loi de 1875, de nous donner une Chambre d'une seule nuance politique, c'est-à-dire tout le contraire des vœux des législateurs et publicistes. »

En 1878 le vote limité reçut une application importante en Espagne (1). La loi du 26 juin 1890 sur l'élec-

(1) Loi du 28 décembre 1878 sur les élections pour la Chambre des députés (*Congresso*), art. 84 : « Dans les districts où on ne doit élire qu'un député, chaque électeur ne pourra écrire sur son bulletin que le nom d'un seul candidat. Dans les districts où on doit élire *trois* députés, chaque électeur ne pourra voter que pour *deux* candidats, et par un seul bulletin de vote. Dans les districts où l'on doit élire *quatre* ou *cinq* députés, chaque électeur ne pourra donner sa voix qu'à *trois* candidats au plus, dans la même forme. De même s'il y a *six* députés à élire, chaque électeur ne pourra voter par son bulletin que pour *quatre* candidats, *cinq* s'il y a *sept* députés, et six s'il y a *huit* députés à élire dans le district. » V. *Annuaire de législation étrangère*, 1879, p. 353, notice de M. Torrès Campos, traduction par M. Bourge. La même loi, dans son article 115 (*Annuaire, loc. cit.*, p. 377) disposait : « Seront aussi admis et proclamés députés par le Congrès les candidats qui, *sans avoir été élus par aucun district électoral*, réclament néanmoins leur admission en se fondant sur ce qu'à l'élection générale ils ont obtenu *dans divers districts*, *en minorité ou à égalité de suffrages pour chaque district en particulier, des votes qui réunis font plus de* 10.000 *voix.* » Comp. Torrès Campos, *Das Staatsrecht des Königreichs Spanien*, Freiburg, 1889, § 20, p. 32 (*Handbuch des öffentlichen Rechts*, collection Marquardsen, IV, I, VIII) ; Amandi, *Estudios sobre procedimiento electoral* (*Bibl. juridica de autores espanoles*, v. 18), Madrid, 1885, p. 241 et s. (vote limité) ; H. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 24-25 ; Gageur, *Reform des Wahlrechts*, Leipzig, 1893, p. 49 ; Sagasta et Castelar furent élus grâce à cette disposition de la loi de 1878, comp. MM. Léon Say et Bardoux, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 145, p. 235 et 236. V. enfin J. Charbonnier, *Organisation électorale et représentative de tous les pays civilisés*, 2e éd., Paris, 1883, p. 261. M. Charbonnier emploie une expression malheureuse pour désigner la règle en question, il l'appelle : *élection par accumulation de votes* ; cette terminologie prêterait à la confusion de cette disposition de la loi espagnole de 1878 avec le *vote cumulatif* ; or, il n'y a rien de commun entre ces deux procédés de représentation des minorités. M. Paul Leroy-Beaulieu, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, avril 1898, considère comme « la vraie méthode de représentation » celle qui consiste à diviser les représentants de la nation en deux catégories : *les députés de collèges particuliers* et *les députés nationaux* ; les premiers, en

tion des députés aux Cortès, maintint le vote limité : « Si le district doit nommer un député, chaque électeur ne peut donner valablement son vote à plus d'une personne ; s'il doit en nommer plusieurs, chaque électeur n'a le droit de voter que pour un nombre de candidats inférieur de un, de deux ou de trois, au nombre des députés à élire, suivant que ce nombre est de deux à quatre, de plus de quatre, de plus de huit (1). »

Quels ont été les résultats du vote limité en Espagne ? M. Posada (2) lui reproche de permettre aux électeurs

nombre limité (250 à 280), seraient élus par des circonscriptions fermées, d'après le procédé majoritaire ; on proclamerait député, d'autre part, tout candidat qui aurait obtenu 18.000 ou 20.000 suffrages par exemple, dans toute la France ; « On aurait ainsi vraisemblablement 80 à 100 députés nationaux, le quart de la Chambre, d'une tout autre capacité et indépendance que le *vulgaire troupeau* des députés de collèges. Ce seraient, en général, les députés nationaux, qui seraient investis de la grande autorité. » Ils deviendraient des *loups*, et ils mangeraient *le vulgaire troupeau* de leurs collègues. L'expression même employée par l'éminent économiste nous montre le danger que présenteraient ces *gros actionnaires* électoraux, pour les petits *commerçants* des circonscriptions *particulières*.

(1) *Loi du* 26 *juin* 1890 *sur l'élection des députés aux Cortès*, titre III, article 22, v. *Annuaire de législation étrangère*, 1891, notice et analyse par Paul Gontard, p. 418. V. sur cette loi, D. Ambrosio Tapia, *El derecho electoral en Espana*, Madrid, 1891. On y trouve la loi du 26 juin 1890, le décret royal du 5 novembre 1890 et celui du 30 décembre 1890, etc. La représentation des minorités par le vote limité existe aussi dans la loi provinciale espagnole du 29 août 1882 (trois voix pour chaque électeur dans les collèges à 4 députés provinciaux). V. Demombynes, *Les constitutions européennes, parlements, conseils provinciaux et communaux et organisation judiciaire*, 2e éd., Paris, 1883, t. I, p. 429. Le vote limité se trouve aussi dans l'article 45 de la loi du 16 décembre 1876 sur l'organisation communale (ayuntamientos). V. Demombynes, *op. cit.*, t. I, p. 446.

(2) *Tratado de Derecho politico*, t. II (*Derecho constitucional comparado*), Madrid, 1894, p. 527 : « Las experiencias de Espana, donde con el voto limitado de las circunscripciones se ve elector que vota à los candidatos de ideas màs opuestas, son en mi opinion decisivas. »

de voter pour des candidats d'opinions différentes ou opposées ; l'élection perd ainsi de son importance *politique*. Mais faut-il attribuer cet état de choses au vote limité ? nous ne le croyons pas. M. Lefèvre-Pontalis (1), au contraire, attribue à la représentation des minorités, assurée par la législation espagnole, d'excellents effets : « La pacification des élections ne peut qu'y gagner, dit-il, et les principaux représentants des partis opposés l'un à l'autre, ne peuvent, dès lors, être exclus du Congrès ; le parti qui est au pouvoir est ainsi obligé de compter avec les représentants de l'opposition, sans pouvoir jamais leur imposer silence, et en étant ainsi assujetti à un véritable contrôle. »

L'Italie nous donne un nouvel exemple d'un grand pays ayant appliqué le vote limité à ses élections législatives (2). La loi électorale politique du 22 janvier 1882,

(1) *Les élections en Espagne*, *Revue politique et parlementaire*, juillet 1896.

(2) V. sur le vote limité en Italie, L. Palma, *Questioni costituzionali*, ch. III, *La proporzionalità della rappresentanza in Italia*, et son étude, *Del potere elettorale* ; Attilio Brunialti, *Libertà e democrazia, studi sulla giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, 2e édit., Milano, 1880, partie III, ch. IV, *La questione elettorale e la rappresentanza delle minorità in Italia*, p. 435 et s. ; Orlando, *La riforma elettorale*, L. IV, ch. II, p. 218-235 ; p. 263-291, on trouve le texte de la loi électorale politique du 22 janvier 1882, *Principii di diritto costituzionale*, 3e éd., Firenze, 1894, L. III, ch. V, *I collegi elettorali*, p. 95, et ch. VI, *La rappresentanza proporzionale delle minoranze* ; E. Brusa, *Das Staatsrecht des Königreichs Italien*, Freiburg, 1892 (collection Marquardsen, IV, I, VII), § 16, p. 131 et s. ; Alberto Morelli, *Saggi sui sistemi di scrutinio*, Verona-Padova, 1887 ; G. Rossi, *Del voto limitato*, *Rivista di scienze sociali*, 1re année, 1882, p. 28-41 ; Sarraute, *Les débats du parlement italien relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 444 et s. ; Lawrence-Lowell, *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, t. I, p. 158 et s. ; Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 25 ; O. Pyfferoen, *Le vote limité en Italie*, *Revue mensuelle* de l'Assoc. réform. de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 181 et s. Mais le docu-

dans son article 65, disposait : « L'électeur appelé s'assied à une des tables à ce destinées, et sur le bulletin qui lui a été remis, il écrit : 1. *Quatre* noms dans les collèges qui ont à élire quatre ou *cinq* députés. 2. Trois noms dans les collèges qui ont à élire trois députés. 3. Deux noms dans les collèges qui ont à élire deux députés (1). » La commission parlementaire avait repoussé l'application générale du vote limité ; ce serait, disait M. Zanardelli dans son rapport (2), accorder souvent dans les petits collèges, à des minorités insignifiantes, une représentation trop grande ; ce n'est, d'ailleurs, que dans les grandes circonscriptions que les minorités, étant écrasées « en bloc », doivent être protégées par la loi. La commission proposait, cependant, l'application du vote limité dans les collèges à quatre députés (3) ; l'électeur ne pourrait voter dans ces circonscriptions que pour trois candidats. La loi du 22 janvier 1882 n'admit le vote limité que dans les collèges à cinq députés ; l'électeur ne pouvait voter que pour quatre can-

ment le plus important de beaucoup est le suivant : *Atti parlamentari, Legislature XIV, prima sessione* 1880, *Camera de deputati, Relazione della commissione sul disegno di legge presentato dal ministro dell' intero* (*Depretis*) *nella tornata del* 31 *maggio* 1880. *Zanardelli relatore* (21 *décembre* 1880). *Riforma della legge elettorale politica*, en deux volumes ; le tome I contient le précieux rapport de M. Zanardelli et beaucoup de documents statistiques ; le tome II porte pour titre : *Allegati alla relazione della commissione*, etc.

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1883, p. 523, traduction et notes par Ferdinand Dreyfus.

(2) V. *Riforma della legge elettorale politica*, t. I, 175.

(3) V. rapport Zanardelli cité, *Riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 172-175. L'article 66 du projet de la commission était ainsi conçu : « L'elettore chiamato recasi ad una delle tavole a cio destinate, e scrive sulla scheda conseguatagli : *Quatro* nomi nei collegi che devono eleggere *cinque* deputati ; *Tre* nomi nei collegi che devono eleggere *quatro* a tre ; Due nomi nei collegi che devono eleggere due. » V. *Riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 244.

didats. Il n'y avait que 35 collèges sur 135, qui nommaient cinq députés, et auxquels, par conséquent, la représentation des minorités était appliquée (1). La réforme n'avait été introduite en Italie qu'à titre d'expérience. M. Orlando approuvait cette manière de procéder, consistant à introduire des réformes graduelles, en préparant l'opinion publique d'avance (2). M. Rossi, au contraire, voulait qu'on appliquât le vote limité dans les collèges à quatre et même à trois députés ; la représentation des minorités ne serait plus ainsi, disait-il (3), une simple expérimentation, mais bien une véritable amélioration, un vrai « correctif du scrutin de liste ». Avec le suffrage quasi-universel, introduit en Italie en 1882 (4), il serait fort difficile aux candidats conservateurs et modérés d'obtenir la victoire ; la représentation des minorités, appliquée partout, permettrait aux éléments conservateurs et modérés de se faire représenter au parlement (5). La représentation des minorités trouva en Italie un défenseur convaincu en Cavour lui-même (6).

(1) Brusa, *Das Staatsrecht des Königreichs Italien*, Freiburg, 1892 (collection Marquardsen, IV, I, VII), § 16, p. 129 ; Orlando, *Principii di Diritto costituzionale*, 3e édition, Firenze, 1894, p. 95 ; H. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 25.

(2) Orlando, *La riforma elettorale*, Milano, 1883, p. 232 et 235.

(3) G. Rossi, *Del voto limitato*, *Rivista di scienze sociali*, 1re année, 1882, p. 39.

(4) Le cens électoral fixé à 40 lires (loi du 18 décembre 1860), fut abaissé par la loi du 22 janvier 1882 à 19 lires 80 cent. La loi admet un grand nombre de *capacités*. V. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, 3e éd., Firenze, 1894, p. 82 et s. (*La legge elettorale italiana*). Le nombre des électeurs fut considérablement augmenté. V. notre t. I, L. I, p. 431.

(5) G. Rossi, *Del voto limitato*, *loc. cit.*, p. 28 et 33.

(6) « Noi non dubitiamo di dichiarare, écrivait le comte de Cavour, che una delle condizioni essenziali, a parer nostro, di un buon sis-

Le vote limité fut aboli en Italie en même temps que le scrutin de liste, en 1891 (1) ; la loi du 5 mai 1891, en effet, rétablit en Italie le scrutin uninominal, dès lors le vote limité ne pouvait plus être appliqué. On voit donc que le vote limité ne fut nullement aboli en Italie comme une réforme malheureuse, ainsi que prétendent nos adversaires (2), notamment Frère-Orban (3) et Wœste (4). La vérité est que, la représentation des minorités n'ayant reçu qu'une application négligeable en 1882, le scrutin de liste majoritaire, comme le scrutin uninominal majoritaire d'ailleurs, ne présentait guère que des inconvénients ; de là ce passage alternatif de l'un à l'autre de ces modes de scrutin ; « nous avons accepté en 1882 le scrutin de liste, dit M. Brunialti (5), parce que les inconvénients du scrutin uninominal du-

tema elettorale, si e di assicurare alle minorità nella rappresentanza nazionale una influenza adequata alla loro importanza reale. », cité par Zanardelli, rapport cité, V. *Riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 155. A cette opinion du grand patriote italien il est curieux d'opposer celle de Crispi ; l'ancien premier ministre italien était opposé au vote limité parce qu'il allait favoriser la droite. V. Rossi, *Del voto limitato*, *loc. cit.*, p. 34.

(1) V. Carlo Schanzer, *Sull'ordinamento del potere legislativo et sulle elezioni politiche nei principali Stati d'Europa*, dans le *Bulletin de l'institut international de statistique*, t. VII, première livraison, Rome, 1893 ; H. Rosin, *Minoritätenvertretung*, Berlin, 1892, p. 25 ; Lawrence-Lowell, *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, t. I, p. 158-159. V. Fr. Racioppi, *Le scrutin uninominal en Italie*, *Revue mensuelle* de l'Association réformiste de Bruxelles, 13e année, 1894, p. 124 et s.

(2) Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 141.

(3) *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 135.

(4) Wœste, Chambre des représentants de Belgique, séance du 24 août 1895, *Annales parlementaires belges*, Ch. des repr., p. 2831.

(5) Brunialti, *Il Diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, 1896, t. I, p. 622 (*Biblioteca di scienze politiche e amministrative*, 2e série, t. VII).

rant tant d'années, étaient devenus véritablement insupportables ; nous sommes revenus au scrutin uninominal en 1891, parce que le remède, après trois expériences, parut pire que le mal. » Le scrutin uninominal commence de nouveau à produire ses mauvais effets en Italie. M. Oscar Pyfferoen (1) fournit à cet égard des preuves difficiles à contester : en 1890 (scrutin de liste), les élus représentaient les 71,03 0/0 des votants ; en 1892 (scrutin uninominal) ils ne représentaient que les 67, 27 0/0 des votants ; « on s'aperçoit aussitôt que le scrutin uninominal augmente encore le nombre des voix privées de toute représentation, de toute efficacité pratique, bien que valablement émises (2). » Si l'on a abandonné le scrutin de liste et le vote limité en Italie, « ce n'a certes pas été par des considérations d'intérêt général ; mais uniquement pour restituer aux députés cette sorte de fief électoral que le scrutin uninominal leur assure dans leurs circonscriptions respectives (3). » Le vote limité fut, pourtant, appliqué aux élections communales et provinciales (4).

La loi du 21 mai 1884 sur l'élection des députés du

(1) V. ses études, *Le vote limité en Italie*, *Revue mensuelle* de l'Association réformiste de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 181 et s., *Le scrutin uninominal dans les récentes élections italiennes*, même revue, 14e année, 1895, p. 106 et s. V. aussi Fr. Racioppi, *Le scrutin uninominal en Italie*, même revue, 13e année, 1894, p. 124 et suiv.

(2) Oscar Pyfferoen, *Le scrutin uninominal dans les récentes élections italiennes*, *Revue mensuelle* de l'Association réformiste de Bruxelles, 14e année, 1895, p. 111.

(3) O. Pyfferoen, *loc. cit.*, p. 112. Sous le scrutin de liste, aux dernières élections avant 1892, il y eut 131 députés nouveaux ; sous le scrutin uninominal, les nouveaux députés n'étaient qu'au nombre de 83.

(4) V. Oscar Pyfferoen, *Le vote limité en Italie*, *Revue mensuelle*, 12e année, 1893, p. 184 (*élections communales*, 1889) et *Le scrutin uninominal dans les récentes élections italiennes*, même revue, 14e année, 1895, p. 107. Comp. du même, *Les réformes communales*, p. 188-189.

royaume de Portugal contient le vote limité (1). La loi du 18 juillet 1885, approuvant la réforme administrative de la ville de Lisbonne, admit également le vote limité pour l'élection des membres de la *Chambre municipale* (2).

Le vote limité reçut également quelques applications en Suisse : la loi du 5 mars 1888 sur les communes du canton de Neuchâtel contient des dispositions sur l'emploi éventuel d'un système électoral assurant la repré-

(1) « Art. Ier : L'élection des députés de la nation portugaise aura lieu comme suit : 1° au scrutin de liste, dans les circonscriptions ayant pour chefs-lieux les capitales des districts du continent et des îles adjacentes. Dans ce cas les bulletins de vote pour les cercles de *trois* députés porteront *deux* noms au plus, ceux pour les circonscriptions de *quatre* députés, *trois* noms au plus ; ceux pour les cercles de *six* députés, *quatre* noms au plus ; seront réputés non écrits les noms en excès, s'il y en a, dans l'ordre de leur inscription ; 2° au scrutin uninominal dans les autres circonscriptions du continent ; 3° par suffrages accumulés pour les six députés qui auront obtenu chacun 5.000 suffrages au moins sur le continent et dans les îles adjacentes. » V. *Annuaire de législation étrangère*, 1885, p. 439. Comp. Tavares Medeiros, *Das Staatsrecht des Königreichs Portugal* (coll. Marquardsen, IV, I. VIII). L'article 4 de la loi du 21 mai 1884 est ainsi conçu : « Après vérification de toutes les élections du continent et des îles adjacentes, la Chambre fera dresser le tableau de tous les citoyens qui auront obtenu des voix dans les diverses circonscriptions du continent et des îles, à l'exclusion toutefois de ceux qui auront été admis à prendre siège ; ceux qui auront obtenu le plus de voix, pourvu que le nombre de ces voix atteigne au moins 5.000, seront proclamés députés ; mais les députés de cette catégorie seront au nombre de six seulement. » *Annuaire de législation étrangère*, 1885, p. 439. Comp. la loi espagnole de 1878, *suprà*, p. 284.

(2) « Les bulletins de vote pourront porter au plus : 1° dans les élections générales, c'est-à-dire lorsque 27 conseillers devront être élus, 21 noms ; 2° dans les élections partielles paires, c'est-à-dire lorsque 14 conseillers devront être élus, 11 noms ; 3° dans les élections partielles impaires, c'est-à-dire lorsque 13 conseillers devront être élus, 10 noms. » Loi du 18 juillet 1885, art. 181 (Titre X, *De la formation de la chambre municipale*, ch. II, *Du vote dans les assemblées primaires*), V. *Annuaire de législation étrangère*, 1886, p. 345.

sentation des minorités (1). Sur 64 communes que comprend le canton de Neuchâtel, 6 seulement ont usé de la faculté qui leur était accordée par la loi du 5 mars 1888 ; elles ont, toutes les six, adopté le vote limité qui seul satisfait aux conditions de la loi (2). La loi communale de Berne, de 1887, avait introduit le vote limité pour l'élection des membres du conseil communal de Berne (3) ; l'électeur ne pouvait voter que pour un nombre de candidats égal aux trois quarts des sièges à pourvoir (4). Tant qu'il n'y eut que deux partis en présence, « la vie électorale fut annihilée par l'assurance d'obtenir en tout état de cause une part de représentation déterminée à l'avance (5). » Mais, le vote limité n'assurant la représentation que d'une seule minorité,

(1) V. l'art. 24 de la loi : « L'élection du Conseil général a lieu à la majorité absolue des suffrages. Le Conseil général peut cependant par voie de règlement substituer à cette règle tel système qu'il trouve convenable d'adopter, *assurant aux minorités électorales, lors du renouvellement intégral du Conseil général, un quart au moins des sièges*. Le Conseil général est tenu d'élaborer ce règlement si une demande signée en est adressée au Conseil communal, trois mois au moins avant l'ouverture du scrutin, par un nombre d'électeurs communaux qui corresponde à 5 p. 100 de la population totale du ressort communal, et qui ne devra pas être inférieur à dix. » V. l'intéressante étude de M. G. Leloir, *Étude sur la représentation proportionnelle dans le canton de Neuchâtel*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1893, p. 232, et *Annuaire de législation étrangère*, 1889, p. 705, notice de M. G. Leloir.

(2) Pour *assurer* aux minorités électorales quelles qu'elles soient, *un quart* au moins des sièges, on n'a à sa disposition que le vote limité ; chaque électeur ne doit pouvoir voter que pour les trois quarts des personnes à élire. V. G. Leloir, *Étude sur la représentation proportionnelle dans le canton de Neuchâtel*, *loc. cit.*

(3) Comp. notre ch. II, § II sur le canton de Berne.

(4) On ne pouvait voter que pour 60 conseillers sur 80 à nommer, V. Hilty, *Die Minoritätenvertretung*, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7e année, Berne, 1892, p. 140-141.

(5) Jules Gfeller, *Deux élections intéressantes en Suisse*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 321.

la plus forte (1), la présence d'un troisième parti, le parti socialiste, changea cet état de choses ; on se demanda laquelle des deux minorités allait profiter du vote limité. Aux élections du 3 décembre 1893, 1755 radicaux ont obtenu 15 sièges, au lieu de dix qu'ils devaient obtenir étant données leurs forces ; 1264 conservateurs en ont obtenu 8, au lieu de 7 ; et 1081 socialistes n'ont eu *aucun* siège, au lieu de 6 auxquels ils avaient droit d'après leur nombre. « Dans le système de la représentation proportionnelle, chacun des trois partis aurait ses élus (2). »

Telles sont les principales applications du vote limité. « Le vote limité, dit un éminent professeur suisse (3), réalise sans doute un progrès sur l'état de choses généralement en vigueur, mais il laisse subsister quelques-uns de ses inconvénients les plus graves ; en sorte que les réformistes décidés, en dépit de sa facilité de mise en œuvre et des conquêtes déjà nombreuses et importantes qu'il a faites, n'y voient qu'un *palliatif* et demandent mieux que cela. »

§ III.

Le vote gradué. Le scrutin de liste fractionnaire.

On a proposé de combiner le vote cumulatif avec le vote limité, de renforcer artificiellement la minorité et d'affaiblir en même temps la majorité (4). Le système

(1) V. *suprà*, p. 275.

(2) Jules Gfeller, *Deux élections intéressantes en Suisse*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 322.

(3) L. Wuarin, *L'évolution de la démocratie en Suisse*, *Revue des Deux-Mondes*, 1er août 1891.

(4) « Beide Systeme, *Eingeschränkte Stimmgebung* und *Stimmenhäufung*, können schliesslich vereinigt werden. Auf demselben Boden einer Wechselwirkung von *Majoritätenschwächung* und *Minoritäten-*

du *vote gradué* (*Rangordnungsziffer*) repose sur ces idées. Ce procédé électoral avait été proposé pour la première fois, à notre connaissance, par Borda, le 16 juin 1770, à l'Académie royale des sciences (1). Mais Borda n'avait en vue que l'élection du candidat vraiment préféré, par la majorité des électeurs, à ses concurrents. Ni Borda, ni Condorcet (2), n'avaient en vue, en proposant le vote gradué, la représentation des minorités (3). Mais le vote gradué fut proposé de nos jours comme moyen d'assurer la représentation des minorités électorales (4). Chaque électeur, sous le système du vote gradué, peut et doit voter pour autant de candidats qu'il y a de députés à élire ; mais tandis que son vote compte pour 1 au profit du premier candidat inscrit sur son bulletin, il ne compte que pour 1/2 quant au second candidat, pour 1/3 quant au troisième, etc. Ce procédé, comme le vote limité ou le vote cumulatif, aboutit à la représentation de la minorité (5). Ce système fut pro-

stärkung bewegt sich auch das System der *Rangordnungsziffer*. » H. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 12. Comp. Fr. Hack, *Ueber die Vertretung der Minoritäten und die Personalrepräsentation*, Tübingen, 1872, p. 22.

(1) V. le mémoire de Borda dans l'*Histoire de l'Académie royale des sciences*, année MDCCLXXXI, p. 657 et s. ; *Mémoire sur les élections au scrutin.*

(2) V. sur le projet Condorcet notre *intr. hist.*, p. 181 et s.

(3) « C'est une opinion généralement reçue et contre laquelle je ne sache pas qu'on ait jamais fait d'objection, que dans une élection au scrutin, la pluralité des voix indique toujours le vœu des électeurs, c'est-à-dire que le candidat qui obtient cette pluralité est nécessairement celui que les électeurs préfèrent à ses concurrents. Mais je vais faire voir que cette opinion, qui est vraie dans le cas où l'élection se fait entre deux sujets seulement, peut induire en erreur dans tous les autres cas. » Borda, *Mémoire*, et *loc. cit.* L'auteur proposait comme remède le vote gradué.

(4) V. E. Naville, *Les progrès de la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1885, p. 8.

(5) Voici un exemple emprunté à M. Hack, *Ueber die Vertretung*

posé en Allemagne par Burnitz-Varrentrapp (1), et en France par MM. Furet et Briant (2).

M. Séverin de la Chapelle, dans une série d'études sur notre réforme, propose un système de représentation des minorités qu'il appelle : *le scrutin de liste fractionnaire et proportionnelle* (3) ; ce système n'est qu'une combinaison du vote cumulatif et du vote limité. « Les bulletins des électeurs ne porteront, dans les circonscriptions à deux représentants, qu'un nom, et, dans toutes les autres, que la moitié plus un des noms à élire. Les électeurs sont libres d'inscrire sur leurs bulletins de vote des noms tous différents, ou de n'y inscrire qu'un ou plusieurs noms, cumulativement répétés, dans

der Minoritäten und die Personalrepräsentation, Tübingen, 1872, p. 22 (V. aussi Rosin, *Minoritätenvertretung*, Berlin, 1892, p. 40) : Trois partis en présence A, B, C, trois députés à élire :

	Parti A	Parti B	Parti C
1 candidat	1500 × 1 = 1500	900 × 1 = 900	600 × 1 = 600
2 —	1500 × 1/2 = 750	900 × 1/2 = 450	600 × 1/2 = 300
3 —	1500 × 1/3 = 500	900 × 1/3 = 300	600 × 1/3 = 200

Sont élus, par ordre de majorités, deux candidats du parti A (1500, 750 voix), et un du parti B (900 voix). Si, au contraire, chaque électeur pouvait accorder à chaque candidat une voix (au lieu de 1, 1/2, 1/3), le parti A, la majorité (1500 électeurs), aurait tous les sièges, chacun de ses candidats serait élu avec 1500 voix.

(1) Burnitz-Varentrapp, *Methode, bei jeder Art von Wahlen sowohl der Mehrheit als den Minderheiten die ihrer Stärke entsprechende Zahl von Vertretern zu sichern* ; Frankfurt a. M., 1863. M. Hack critique ce système. V. son étude, *Ueber die Vertretung der Minoritäten und die Personalrepräsentation*, Tübingen, 1872, p. 22. V. aussi Rosin, *Minoritätenvertretung*, Berlin, 1892, p. 12.

(2) V. E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1873, p. 54.

(3) V. Séverin de la Chapelle, *La réforme électorale, le scrutin de liste fractionnaire et proportionnelle*, Paris, 1897 (extrait de la *Réforme économique* du 16 mai 1897). V. du même, *La représentation proportionnelle, la liste fractionnaire et les listes concurrentes entières comparées*, *Revue catholique des institutions et du droit*, 2e série, 10e vol., 1893, p. 43-50, 173-178, 245-254.

la limite ci-dessus indiquée (1). » La combinaison de M. Séverin de la Chapelle, quoiqu'il prétende le contraire, présenterait les inconvénients du vote cumulatif et du vote limité ; elle est une combinaison empirique qui n'assure pas l'application des principes démocratiques.

§ IV.

Le vote unique sans transfert.

L'électeur, dans des circonscriptions ayant à nommer plusieurs députés, ne vote que pour un seul candidat ; il n'a qu'une seule voix qu'il doit accorder à un seul candidat sans pouvoir la *transférer* à d'autres (2). C'est, en d'autres termes, le vote unique et uninominal dans le scrutin de liste, ou plutôt dans des circonscriptions à plus d'un député. Les minorités peuvent ainsi élire des députés ; il suffit de supposer une minorité disciplinée en face d'une majorité dispersant ses votes. Les candidats qui ont obtenu le plus de voix sont élus députés (3).

Ce système est tout ce qu'il y a de plus inadmissible ; il laisse une trop grande place au hasard ; il permet à une minorité disciplinée d'usurper les droits de la majorité et d'obtenir le plus grand nombre des députés. Ce système, comme le vote cumulatif (4), entraînerait

(1) Séverin de la Chapelle, *La réforme électorale, le scrutin de liste fractionnaire et proportionnelle,* Paris, 1897, p. 8.

(2) C'est cette particularité qui distingue *le vote unique sans transfert,* procédé simple, mais empirique et imparfait, de repr. des minorités, du *single transferable vote* (bulletin uninominal avec substitution) ou du système Hare, V. notre ch. II, § I.

(3) Supposons 1000 électeurs du parti A, 700 du parti B. 5 députés à élire ; les candidats a, b, c, d du parti A reçoivent chacun 250 voix ; les candidats e, f, du parti B obtiennent chacun 350 voix ; sont élus députés e, f (parti B), a, b, c (parti A).

(4) V. *suprà,* p. 264.

une organisation quasi-militaire des partis ; il accorderait trop d'importance aux politiciens et aux comités électoraux. Le vote unique sans transfert ne saurait jamais garantir l'application des principes démocratiques sur l'égalité des citoyens et le pouvoir de la majorité (1).

Ce système fut proposé en Grèce, au mois de novembre 1871, par le ministère Coumoundouros, mais le projet n'a pas abouti, par suite de la chute du ministère (2). Τὸ ἑνιαῖον τῆς ψήφου ne fut donc pas introduit en Grèce. D'après le projet Coumoundouros, la Grèce formerait treize circonscriptions électorales ; chaque département, νομὸς, serait une circonscription électorale nommant de treize à quinze députés (3) ; les électeurs ne voteraient que pour *un* seul candidat (ἑνιαία ψῆφος) ; les candidats

(1) « Fu pure proposta una votazione a scrutinio di lista, *ma con voto unico per ogni elettore* ; titolo di riuscita la semplice maggioranza relativa, la quale potrebbe far vacillare fortuitamente l'elezione fra un enorme cumulo ed una non meno enorme dispersione di voti, rendendo possibile che per effetto di tale cumulo o di tale dispersione, *la minoranza ottenga il maggior numero di deputati.* » Rapport cité de M. Zanardelli, à la Chambre des députés italienne. V. *Riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 159.

(2) V. sur ce point l'étude de M. Ankelakis, *Περὶ τῶν δικαιωμάτων καὶ τοῦ τρόπου τῆς ἐκπροσωπήσεως τῶν μειονοψηφιῶν* (des droits des minorités et des moyens en vue d'assurer leur représentation) *apud* Παρνασσὸς, t. II, 1878, p. 703. Comp. Flogaïtis, *Ἐγχειρίδιον Συνταγματικοῦ δικαίου*, Athènes, 1879, p. 215. Sur la question de l'*ἑνιαία ψῆφος* (vote unique) en général, V. N. Saripolos, *Πραγματεία Συνταγματικοῦ δικαίου*, Athènes, 1874, 2e éd., t. II, p. 204. Sur le projet Commoundouros, v. aussi E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en 1874 et* 1875, Genève, 1876, p. 11-13 (Grèce), et Zanardelli, rapport cité, *Riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 164; Christophle, *La représentation proportionnelle*, Paris, 1887, p. 117.

(3) V. Flogaïtis, *Ἐγχειρίδιον Συνταγματικοῦ δικαίου*, Athènes, 1879, p. 215. L'*ἐπαρχία* (province) serait remplacée par une circonscription plus vaste, le νομὸς (département). La Grèce, avant l'annexion de la Thessalie, était divisée en 13 départements.

qui auraient obtenu le plus grand nombre de suffrages seraient élus, pourvu que le nombre des voix obtenues fût égal à la moitié plus un du quotient électoral (1). M. Ankelakis repousse l'*ενιαία ψῆφος* pour des raisons inverses de celles qui nous déterminent à condamner ce système rudimentaire ; « si le système de l'*ενιαίας ψήφου*, dit-il, introduit la représentation des minorités au parlement, ce sera *par hasard et en quelque sorte malgré lui* » (2). Nous croyons, au contraire, que ce procédé ferait trop souvent passer la majorité des députés à la minorité des électeurs (3). Les auteurs grecs, en général, semblent favorables à l'*ενιαία ψῆφος* ; M. Flogaïtis (4) regrette la non-introduction du vote unique en Grèce ; le vote de ce projet assurerait, d'après le distingué publiciste grec, la représentation des minorités ; il aurait en outre pour effet de faire disparaître les *συνδυασμοὶ* (5) des candidats, dont les inconvénients sont connus en Grèce ; l'*ενιαία ψῆφος*, s'appliquant dans de larges circonscriptions, rendrait l'indépendance au député. La politique de clocher, inhérente au scrutin uninominal, et les *συνδυασμοὶ*, produits du scrutin de liste dans un pays de politiciens, disparaîtraient ainsi grâce à l'*ενιαία ψῆφος* et les larges circonscriptions.

(1) V. E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en 1874 et 1875*, Genève, 1876, p. 11.

(2) « Τυχαίως καὶ ἀκουσίως, οὕτως εἰπεῖν, αὐτοῦ. » Ankelakis, Περὶ.. τῆς ἐκπροσωπήσεως τῶν μειονοψηφιῶν, *apud* Παρνασσὸς, t. II (1878), p. 705.

(3) V. *suprà*, p. 296.

(4) Ἐγχειρίδιον Συνταγματικοῦ δικαίου, Athènes, 1879, p. 215.

(5) Sous le système du scrutin de liste, en Grèce, deux ou trois politiciens influents dans la province, forment une liste de candidats liés entre eux par des contrats de *do ut des, facio ut facias*, que nous ne voulons pas *nommer* ; ces *συνδυασμοὶ* sont de véritables scandaleux tripotages et une des causes directes de la politique de « rousfetti » en Grèce (rousfetti, c'est un nom barbare pour désigner le *spoils system*).

Le professeur Saripolos, ancien représentant de l'Université d'Athènes à la seconde assemblée constituante de Grèce et rapporteur du projet de constitution, proposait, dans son *Traité de droit constitutionnel* (1), l'introduction du scrutin *national*, la Grèce tout entière ne formant qu'une seule circonscription, et *le vote unique*; les citoyens qui auraient obtenu le plus de voix, dans n'importe quelle partie du pays, seraient élus, jusqu'à concurrence du nombre des députés à élire. Voici les avantages de ce système d'après le professeur Saripolos (2) : « L'égalité des citoyens sera garantie par l'égalité des voix ; les *συνδυασμοί*, causes de tant de maux, disparaîtront, l'ingérence des autorités sera rendue vaine, l'achat des votes sera écarté, les recherches des voix seront inefficaces ; les meilleurs parmi les citoyens et les hommes connus dans tout le pays seront élus députés ; et seront appelés à la grande œuvre du législateur ceux qui fuient le pouvoir et non pas ceux qui le cherchent en vue de servir leurs propres intérêts. » Nous laissons au lecteur le soin de critiquer ce projet et de contester ses avantages.

Le roi de Grèce, dans son discours d'ouverture de la Chambre, du 11 août 1875, recommandait aux députés la représentation des minorités (3).

(1) *Πραγματεία Συνταγματικοῦ δικαίου* par N. Saripolos, membre correspondant de l'Institut de France, associé étranger des Académies royales de Belgique et d'Espagne, etc., 2e éd., Athènes, 1874, t. II, p. 204.

(2) *Πραγματεία Συνταγματικοῦ δικαίου*, 2e éd., Athènes, 1874, t. II, p. 205.

(3) V. Ankelakis, *Περὶ... ἐκπροσωπήσεως τῶν μειονοψηφιῶν apud Παρνασσὸς*, t. II (1878), p. 703. Comp. E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1874 *et* 1875, Genève, 1876, p. 11 ; M. Naville (*op. cit.*, p. 12) ajoute : « Le roi des Grecs porte d'ailleurs à notre cause un intérêt naturel à un prince de la maison de Danemark. » Nous ne savons pas si, à l'heure qu'il est, Sa Majesté pense à la représenta-

L'ἑνιαία ψῆφος écartée, il n'y a guère que le vote cumulatif et le vote limité qui puissent être introduits en Grèce. Le vote par *boules*, par *σφαιρίδια*, en effet, inscrit dans la constitution grecque (1), rend impossible l'introduction de la représentation proportionnelle proprement dite, dans notre pays ; cette réforme, en effet, implique le vote par *bulletins*. Mais, dira-t-on, vous n'avez qu'à reviser votre constitution ; c'était aussi l'avis du rapporteur du projet de constitution, qui, après la mise en œuvre de cette dernière, demandait sa révision pour introduire notamment l'institution qu'il avait défendue devant la Constituante, une seconde Chambre (2). Une révision de la constitution est malheureusement, en fait, impossible en Grèce (3) ; qu'on en juge plutôt : « La constitution *ne peut pas* être revisée en entier ; toutefois, *certaines* de ses dispositions, *non fondamentales et limitativement* désignées, peuvent, *dix ans* après sa promulgation, être revisées, *si la nécessité* en est dûment constatée. *La nécessité* de la révision est *suffisamment* constatée si la Chambre demande la ré-

tion proportionnelle ; mais nous pouvons affirmer que la presque totalité des Hellènes ignore l'existence même de notre question.

(1) « La Chambre se compose de députés élus par les citoyens ayant le droit d'élire, au suffrage direct, universel et secret, *par le moyen de boules* (διὰ σφαιριδίων), conformément à la loi qui sera votée par l'assemblée nationale, et qui pourra être modifiée ultérieurement *dans ses autres dispositions.* » Constitution du 16-28 novembre 1864, art. 66. V. Dareste, *Les constitutions modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. II, p. 289. V. *Annuaire de législation étrangère*, 1878, p. 702, une description détaillée de ce mode de scrutin.

(2) V. la lettre de M. Saripolos adressée au roi le 22 février 1883, dans ses *αὐτοβιογραφικὰ ἀπομνημονεύματα*, Athènes, 1889, p. 310. V. notre t. I, L. I, p. 322.

(3) M. Ankelakis, Περὶ... *ἐκπροσωπήσεως τῶν μειονοψηφιῶν*, *loc. cit.*, constate que l'article 66 de la constitution et l'article 107 rendent « impossible » l'introduction du système Hare, en Grèce.

vision *dans deux législatures consécutives*, par une résolution spéciale prise à la majorité *des trois quarts* du nombre *total* de ses membres, et limitant les dispositions à reviser (1). »

Il faut dire tout de suite que le vote cumulatif ou le vote limité, introduits en Grèce, violeraient peut-être, au moins en fait, les dispositions constitutionnelles sur *le secret* du vote (2). Actuellement, chaque candidat a son urne (*κάλπη*) divisée en deux parties intérieurement ; le *Oui* (NAI) est peint en blanc extérieurement, et le *non* (OXI) en noir ; l'électeur introduit le bras dans l'urne et jette sa boule dans le *ναὶ* ou dans le *ὄχι* ; le vote est ainsi secret. Sous un régime de vote cumulatif ou de vote limité, l'électeur ne votant pas du tout pour ou contre certains candidats, il n'aurait à introduire le bras que dans un nombre d'urnes (*κάλπαι*) inférieur à celui des candidats en présence ; on saurait ainsi pour qui l'électeur n'a pas voté.

M. Ankelakis, en présence de cette impossibilité légale d'introduire en Grèce la représentation proportionnelle proprement dite, voudrait qu'on appliquât, au moins, la représentation des minorités, assurée par le vote cumulatif (*ἐπισωρευτικὴ ψηφοφορία*) (3). Nous avons soumis la question à M. E. Naville, la plus grande autorité en la matière ; et comme il faut tout dire au médecin à qui on demande une consultation, nous avons tracé à l'éminent maître un tableau aussi fidèle que possible de la corruption électorale en Grèce (4). M. E.

(1) Art. 107 de la constitution grecque du 16-28 novembre 1864. V. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 295.

(2) V. l'art. 66 de la constitution grecque, *suprà*, p. 300. Nous devons cette observation capitale à notre frère Jean Saripolos.

(3) V. *Περὶ... ἐκπροσωπήσεως τῶν μειονοψηφιῶν*, *loc. cit.*, p. 706.

(4) Le Grec vend très difficilement sa conscience, mais il vend fa-

Naville, qui, soit dit en passant, ne nous a pas caché ses sentiments philhellènes, nous a vivement déconseillé l'introduction du vote cumulatif en Grèce ; ce procédé facilite, en effet, la corruption électorale en augmentant la valeur *marchande* du vote (1). Voilà pourquoi nous repoussons le vote cumulatif, contrairement à l'avis de M. Ankelakis. Le vote *cumulatif*, disons-nous, *accumulerait* les scandales électoraux, et... la dette publique en Grèce. Il ne reste que le vote limité ; faut-il l'introduire en Grèce ? Nous ne saurions répondre d'un mot (2).

L'application la plus importante que l'on ait à signaler du vote unique sans transfert, est celle qui est inscrite dans la loi brésilienne du 9 janvier 1881 (3) :

cilement sa *propriété* ; or malheureusement *le vote* est considéré par les masses, chez nous, comme *une propriété* ; nous avons entendu dernièrement à Athènes un pauvre malheureux, qui n'avait, disait-il, pour toute propriété que son droit de vote, se plaindre de la conduite des députés à son égard, à qui, nous disait-il, il offrait toujours *gratuitement* son vote ! Nous avons essayé de faire l'instruction civique de cet électeur généreux ; il ne pouvait pas comprendre le vote-fonction sociale ou politique. Les partis en Grèce ne sont que des partis de personnes ; c'est la loi de l'offre et de la demande (argent ou promesses de places) qui y établit l'équilibre politique. Nous comptons publier, le plus tôt qu'il nous sera possible, une *Étude sur la notion de l'État en Grèce*, convaincu qu'on sert mieux son pays en lui montrant ses défauts.

(1) V. *suprà*, p. 264.

(2) Nous aurons l'occasion de traiter cette question dans une étude générale que nous préparons sur *La représentation des minorités et son application en Grèce*.

(3) V. *Annuaire de législation étrangère*, 1882, p. 861 et s., notice et traduction par le baron d'Ourèm ; v. aussi son étude, *Les débats du parlement brésilien relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 310, et *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1887, p. 108 et s. V. E. Naville, *Pratique de la représentation proportionnelle*, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. CXVIII, p. 673 ; Séverin de la Chapelle, *Le scrutin de liste et la représentation proportionnelle*, 1884, p. 22 ; Christophle, *De la*

« Dans l'élection des membres des assemblées provinciales, *le vote est uninominal* : sont élus les citoyens réunissant un nombre de voix égal, au moins, au quotient électoral calculé sur le total des électeurs qui ont pris part à l'élection. Si tous les membres ne sont pas nommés, l'élection continue vingt jours après ... ceux qui ont le plus de voix (après les élus) pouvant seuls entrer en ballotage (1). » Les résultats de la nouvelle loi organisant le vote unique sans transfert à la place du vote limité, ont été, d'après M. le baron d'Ourèm, satisfaisants (2).

La constitution de la république des États-Unis du Brésil (*constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil*), du 24 février 1891, dans son article 28, dispose : « La Chambre des députés se compose de représentants de la nation élus par les États et par le district fédéral, au suffrage direct, *et avec garantie de la représentation des minorités* » (3). La loi réglementaire des élections, du 26 janvier 1892 (4), rétablit le vote limité pour l'élection des députés ; les élections ont lieu par scrutin de

représentation proportionnelle, Paris, 1887, p 136, etc., etc. V. *suprà*, p. 283, notre bibliographie sur la législation brésilienne.

(1) Loi du 9 janvier 1881, art. 18, § 3, *Annuaire de législation étrangère*, 1882, p. 886. Comp. l'article 22 de cette loi sur l'élection des conseillers municipaux (*Vereadores*), ann. cité, p. 887.

(2) « La réforme de 1881, rendant encore une fois hommage au principe, est venue consacrer d'autres moyens pour atteindre le même but, et *ils ont déjà produit des résultats satisfaisants.* » Baron d'Ourèm, *Annuaire de législation étrangère*, 1882, p. 846. Comp. son étude, *Les débats du parlement brésilien relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 314-315, et p. 330-331, note 4.

(3) V. *Annuaire de législation étrangère*, 1893, p. 975, traduction par M. le baron d'Ourèm. V. aussi Dareste, *Les constitutions modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. II, p. 632.

(4) V. M. le vicomte de Cavalcanti, ancien sénateur du Brésil, *Notice générale sur les principales lois promulguées de 1891 à 1894*, dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1895, p. 1024.

liste *incomplète* dans des districts de 3 à 5 députés. Les sénateurs sont élus d'après le scrutin uninominal ; s'il y a plus d'un sénateur à élire dans la circonscription, on vote séparément pour le choix de chaque sénateur ; la représentation des minorités ne s'applique donc pas aux élections des sénateurs des États-Unis du Brésil (1).

Le vote unique sans transfert se trouve aussi dans la constitution du 13 octobre 1879 de la ville libre de Hambourg. La Chambre basse ou *bourgeoisie* (*Bürgerschaft*) élit dans son sein vingt membres pour former la *Délégation bourgeoise* (*Bürgerausschuss*), dont les attributions sont très importantes (2). La constitution hambourgeoise organise pour l'élection des membres de la *délégation bourgeoise*, une certaine représentation des minorités : « La bourgeoisie élit dans son sein pour former la *Délégation bourgeoise* vingt membres, dont cinq seulement peuvent être des jurisconsultes. Le président de la bourgeoisie est membre de la délégation. L'élection des 19 autres membres a lieu par bulletins *individuels*, de la manière suivante : chaque membre présent de la bourgeoisie écrit *un nom* sur son bulletin,

(1) Les sénateurs sont élus de la même manière que les députés ; ils ne sont pas élus, comme les sénateurs des États-Unis de l'Amérique du Nord, par les législatures des États. V. l'article 30 de la constitution des États-Unis du Brésil, du 24 février 1891 : « Le Sénat se compose... de trois sénateurs par État et de trois sénateurs également pour le district fédéral, *élus de la même manière que le seront les députés.* » V. Dareste, *Les constit. modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. II, p. 633.

(2) La *Bürgerausschuss* a des attributions de contrôle et même des attributions législatives, « sauf ratification ultérieure par la bourgeoisie. » V. l'article 60 de la constitution du 13 octobre 1879, Dareste, *Les constitutions modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. I, p. 333. Sur le rôle de la *Bürgerausschusses*, V. *Handbuch des öffentlichen Rechts* (collection Marquardsen), III, II, III, *Das Staatsrecht der Freien und Hanse-Städte, Hamburg*, etc., par J. Wolffson, Freiburg, 1884, § 7, p. 22.

et les noms qui réunissent *au moins le quart des suffrages* sont réputés élus. Il est procédé à autant de tours de scrutin que cela est nécessaire (1). » Les auteurs allemands voient avec raison, dans cet article, une certaine représentation des minorités (2) ; c'est le vote unique sans transfert.

L'Allemagne jusqu'à ces dernières années était restée presque complètement en dehors du mouvement ; il y avait bien quelques publicistes éminents, comme Bluntschli ou Robert von Mohl, qui, dans leurs ouvrages, avaient traité favorablement notre question (3) ; mais ce n'étaient là que des cas isolés ; si bien que M. Bernatzik pouvait écrire, encore en 1893, que la question était restée en Allemagne « à peu près inaperçue (4) ».

Mais depuis quelques années le mouvement propor-

(1) Article 54 de la constitution de la ville libre de Hambourg, du 13 octobre 1879. V. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 332.

(2) « Zweck dieser Einrichtung ist, auch einer beträchtlichen Minorität thunlichst eine Vertretung in Bürgerausschusse zu verschaffen. » J. Wolffson, *Das Staatsrecht der Freien und Hanse-Städte, Hamburg*, etc. (collection Marquardsen, III, II, III), Freiburg, 1884, § 7, p. 22. Comp. H. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 29 ; M. Rosin, *op. cit.*, p. 30, observe que cette règle de l'art. 54 de la const. de la ville de Hambourg, ne saurait être appliquée dans un corps électoral nombreux. V. aussi Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 61 ; Von Melle, *Hamburgisches Staatsrecht*, p. 188, note 1 ; Kirchenheim, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, p. 271, note 2, V. aussi son article *Wahlen* dans le *Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, de von Stengel, t. II (1890). Dans le journal *Hamburger Nachrichten* des 6, 7, 9 février 1894, on proposait le vote unique et l'abolition des circonscriptions électorales pour l'élection du Reichstag ! v. Siegfried, *Die Proportionalwahl, ein Votum zur Württembergischen Verfassungsreform*, 2e éd., Berlin, 1898, p. 28, note. Comp. le système du professeur Saripolos, *suprà*, p. 299.

(3) V. *suprà*, p. 217.

(4) Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft*, de Schmoller, 1893, II.

tionnaliste a gagné deux grands États de l'Allemagne du Sud, le grand-duché de Bade et le royaume de Wurtemberg ; Schäffle reconnaît que, dans ces pays, il y a un mouvement puissant en faveur de notre réforme (1).

Le grand-duché de Bade a une Chambre élue au suffrage universel, mais à deux degrés (2). Les élections majoritaires aboutissent, dans le grand-duché, à des inégalités énormes ; aux élections de 1887 pour la nomination des députés badois au Reichstag (suffrage universel direct), 121,831 nationaux libéraux élurent 9 députés, tandis que le parti *Centrum* avec 76,397 voix n'eut que 2 députés ; aux élections de 1890, c'est l'inverse : 82,269 nationaux libéraux ne purent élire *aucun* député, alors que la minorité, 80,726 électeurs du parti catholique (*Centrum*), élurent 8 députés (3). Le parti national libéral badois prit l'initiative d'une campagne en faveur de l'introduction de la représentation proportionnelle. M. Ch. Gageur publia en 1893 une étude importante sur la *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden* avec la devise : *suum cuique* ; il proposait la représentation proportionnelle, le *double vote simultané* (4). Le grand-duché de Bade ne formerait qu'une

(1) Schäffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen,Neue Folge*, Berlin, 1895, p. 122.

(2) V. art. 34 et 36 (modifié par la loi du 21 décembre 1869) de la constitution du 22 août 1818. V. Dareste, *Les constitutions modernes*, 2ᵉ éd., Paris, 1891, t. I, p. 292 et 293, v. Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 99 et s. (*Mittelbarkeit oder Unmittelbarkeit der Wahl ?*).

(3) V. Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1839, p. 37-38.

(4) « Die Abstimmung hätte zu erfolgen in Form der sog. *doppelten gleichzeitigen Stimmgebung.* » Gageur, *op. cit.*, p. 65 (V. sur ce système, notre ch. II, § II). Comp. Schäffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen*, *Neue Folge*, Berlin, 1895, p. 106-111.

seule circonscription pour les élections au Reichstag de l'Empire (1).

La représentation proportionnelle à la Chambre basse du grand-duché de Bade fut présentée comme une réforme conservatrice devant remplacer le vote à deux degrés (2) ; ce dernier, d'après M. Gageur (3), loin d'être un *correctif* du suffrage universel, se trouve en contradiction avec l'idée fondamentale de celui-ci. En 1893, la Chambre badoise décida l'acquisition de la brochure de M. Gageur qui a été distribuée à tous les députés, « afin qu'ils puissent se familiariser avec notre réforme d'une manière intime » (4). Les 21 et 22 juin 1894, la seconde Chambre du parlement badois discuta et adopta la proposition du groupe démocratique-progressiste tendant à l'introduction de la représentation proportionnelle ; sur 60 députés présents (3 étaient absents), 52 ont voté pour, et 8 seulement contre ! « Ce brillant succès, dit M. Gageur (5), est le premier que le principe de la représentation juste et proportionnelle ait remporté dans un corps législatif allemand. » Le ministre de l'intérieur, M. Eisenlahr, déclara que le gouvernement hésitait devant la perspective d'une assemblée nationale élue d'après le système proportionnel, parce que de cette façon, les intérêts locaux ne seraient pas suffisamment repré-

(1) V. Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, p. 67.

(2) V. Schäffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen*, *Neue Folge*, Berlin, 1895, p. 122.

(3) « Das mittelbare Verfahren ist daher nicht ein sog. Korrectiv des allgemeinen Wahlrechts, sondern es steht mit dessen Grundgedanken in schroffstem Widerspruche. » Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, p. 101.

(4) V. *Revue mensuelle* de l'Association réformiste de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 344 (Grand-duché de Bade).

(5) *Revue mensuelle* citée, 13e année, 1894, p. 209 (Grand-duché de Bade).

sentés au parlement (1). Il ajouta que le gouvernement cherchait une combinaison d'après laquelle une partie des députés seraient élus par le scrutin d'arrondissement, tandis que les autres, dans de grands districts, seraient nommés suivant le système proportionnel (2).

La représentation proportionnelle ne fut pas encore introduite dans le grand-duché de Bade, mais il est facile de prévoir, après de pareils succès, son triomphe définitif.

Dans le royaume de Wurtemberg, notre réforme fait des progrès très rapides (3). La Chambre basse de cet État contient, d'après la constitution du 25 septembre 1819, certains éléments qui ordinairement trouvent leur place appropriée dans une Chambre haute ; l'article 133 de la constitution, en effet, est ainsi conçu : « La seconde Chambre (Chambre des députés) se compose : 1° de treize membres de la noblesse équestre, choisis par elle dans son sein ; 2° des six surintendants généraux de l'Église protestante ; 3° de l'évêque, d'un membre choisi dans son sein par le chapitre métropolitain, et du doyen des ecclésiastiques de la confession catholique ; 4° du chancelier de l'Université... » (4). Au total,

(1) V. Karl Gageur, *Revue mensuelle* citée, 13e année, 1894, p. 209.

(2) Karl Gageur, *loc. cit.*, comp. *infrà*, p. 310, le projet du gouvernement du royaume de Wurtemberg.

(3) V. sur ce point l'étude de M. Siegfried, *Die Proportionalwahl, ein Votum zur Württembergischen Verfassungsreform*, 2e éd., Berlin, 1898 (132 pages). V. aussi le compte-rendu de M. Kirchenheim dans *Centralblatt für Rechtswissenschaft*, XVII, 8 (mai 1898), p. 264 et s. ; Einhauser, *Proportionalwahl Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, Tübingen, 1898 (54e année), p. 720 et s. *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, 14e année, 1895, p. 50 et s. (*Wurtemberg*).

(4) V. Dareste, *Les constitutions modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. I, p. 269.

23 députés « privilégiés » (1), font partie de la seconde Chambre grâce à un privilège de naissance, ou en vertu de leurs fonctions. L'opinion publique dans le royaume demandait qu'on écartât de la seconde Chambre ces éléments hétérogènes, et qu'on transformât la Chambre basse en une véritable Chambre populaire (2). En 1894, on entreprit une révision constitutionnelle ; le gouvernement proposait de transporter les députés privilégiés à la Chambre haute. Après les élections du mois de février 1895, le parti du centre (*Centrum*) et le parti du peuple (*Volkspartei*) se mirent d'accord avec le ministère en vue de remplacer les députés privilégiés par des députés élus d'après le système proportionnel (3) ; les 70 autres députés devaient continuer à être élus suivant le mode majoritaire. La Chambre des députés, dans sa réponse au discours du trône (*Antwortadresse*), du 9 mars 1895, disait qu'un projet de loi en vue de protéger les minorités, ne serait pas combattu en principe (4).

Le 29 juin 1897, le gouvernement présenta trois projets de loi, dont l'un contenait le projet gouvernemental de révision constitutionnelle (5). D'après ce projet,

(1) Siegfried, *Die Proportionalwahl, Ein votum zur württembergischen Verfassungsreform*, Berlin, 2e éd., 1898, p. 1.

(2) Siegfried, *loc. cit.*

(3) V. Siegfried, *Die proportionalwahl, Ein votum zur Württem. Verfassungsreform*, 2e éd., Berlin, 1898, p. 2. Comp. *Revue mensuelle* de Bruxelles, 14e année, 1895, p. 51.

(4) « Dem Vorschlag, zum Schutze der Minderheiten diese Abgeordneten durch Proportionalwahlen zu berufen, *haben wir einen grundsätzlichen Widerspruch nicht entgegenzustellen.* » *Antwortadresse* du 9 mars 1895, v. dans Siegfried, *Proportionalwahl*, p. 2, note, et *Revue mensuelle, loc. cit.*

(5) V. Siegfried, *op. cit.*, p. 2 et s. et p. 98 et s., le texte du projet du gouvernement (*Die Proportionalwahlgesetzentwurf der Regierung*). Comp. Kirchenheim, dans *Centralblatt für Rechtswissenschaft*, XVII, 8 (mai 1898), p. 264, et *Revue mensuelle*, 1895, p. 51.

les 23 députés privilégiés étaient transportés en plus petit nombre à la Chambre haute ; ces députés étaient remplacés dans la Chambre basse, par 21 députés répartis entre les quatre grandes provinces du pas ; ces nouveaux députés devraient être élus d'après le système de la représentation proportionnelle des électeurs (1). Les autres députés, au nombre de 72, seraient élus à la *majorité relative* ; les ballottages seraient supprimés (2). La Chambre basse serait élue au suffrage universel ; elle deviendrait ainsi une Chambre purement populaire. Le gouvernement avait renoncé, grâce à l'élection proportionnelle, à son intention d'introduire des mesures conservatrices (3). Les élections majoritaires des 72 députés, et les élections proportionnelles des 21, devaient avoir lieu à des époques séparées par un intervalle de 20 jours au moins (4).

Le gouvernement proposait pour l'élection propor-

(1) « Die in § 133. Ziff. 3 der Verfassungsurkunde bezeichneten einundzwanzig Mitglieder der Kammer der Abgeordneten..... *werden in jedem Kreise zusammen auf die Dauer einer Wahlperiode nach dem Grundsatz der verhältnissmässigen Vertretung der Wähler gewählt.* » Art. 1 du projet de représentation proportionnelle du gouvernement, v. Siegfried, *op. cit.*, p. 98.

(2) V. Siegried, *op. cit.*, p. 4, 11 (*Stichwahl oder relative Mehrheit ?*) 15, 21. Le projet du gouvernement introduisait les *élections non contestées* (v. notre *intr. hist.*, la repr. proport. en Angleterre, p. 20). V. art. 7, alinéa 2 du projet (v. Siegfried, p. 103) : « Werden innerhalb der Frist (art. 5, abs. 1) nicht mehr Bewerber vorgeschlagen, als im Kreise Abgeordnete zu wählen sind, *so gelten dieselben als gewählt und kommt die Wahl in Wegfall.* » Il arrive souvent, en effet, d'après M. Siegfried, *Proportionalwahl*, p. 173, note, que les partis s'entendent, au moment des élections communales notamment, afin de ne présenter qu'une liste commune où ils sont représentés proportionnellement à leurs forces ; l'élection alors se transforme en une simple formalité.

(3) V. Siegfried, *Proportionalwahl*, p. 5.

(4) V. Siegfried, *Proportionalwahl*, p. 34 (v. p. 29 et s. : *Hauptwahl (Bezirkswahl) und Proportionalwahl neben oder hinter einander ?*).

tionnelle des 21 nouveaux députés, le système du *commun diviseur* ou système d'Hondt (1). Le gouvernement attendait de la représentation proportionnelle la protection des intérêts de la minorité et l'élection d'hommes capables et connus dans le pays (2).

Jusqu'à ce jour la représentation proportionnelle n'a pas été introduite dans le royaume de Wurtemberg, mais on peut presque affirmer que le temps n'est pas loin où elle y sera consacrée législativement.

M. Siegfried, après avoir critiqué le projet du gouvernement, propose un autre système de représentation proportionnelle applicable à l'élection de *tous* les députés du royaume (3). Le pays tout entier ne forme-

(1) V. sur ce système notre ch. II, § II. Voici les articles 16 et 17 du projet (V. Siegfried, *op. cit.*, p. 109-110) : « Die auf die einzelnen Kreise entfallenden Abgeordnetensitze werden unter die Wahlvorschläge im Verhältniss der ihnen zugefallenen Stimmenzahlen vertheilt. Dies geschieht in folgender Weise : Die den einzelnen Vorschlägen zugefallenen Stimmenzahlen werden der Reihe nach durch eins, zwei, drei, vier u. s. w. getheilt, und die sich dabei ergebenden Quotienten nach ihrer Grösse geordnet. Diejenige Zahl, welche in dieser Reihenfolge die der Zahl der Abgeordnetensitze des Kreises entsprechende Stelle einnimmt, ist die Vertheilungszahl. Jede dieser Vertheilungszahl gleichkommende Menge von Stimmen, welche einem Wahlvorschlag zugefallen ist, begründet den Anspruch auf einen Abgeordnetensitz. Werden daher mit der Vertheilungszahl die den einzelnen Wahlvorschlägen zugefallenen Stimmenzahlen getheilt, so bestimmen die Quotienten die Zahl der den Wahlvorschlägen zukommenden Abgeordnetensitze..... (art. 17) : Für die Zuweisung der auf die Wahlvorschläge entfallenden Abgeordnetensitze an die vorgeschlagenen Bewerber ist innerhalb des einzelnen Vorschlags die Zahl der den Bewerbern zugefallenen Bevorzugungen und bei Gleichheit dieser Zahl, sowie in Ermangelung von Bevorzugungen die Reihenfolge des Vorschlags massgebend. »

(2) V. Siegfried, *Proportionalwahl*, p. 5.

(3) V. Siegfried, *Proportionalwahl, Ein Votum zur württembergischen Verfassungsreform*, 2e éd., Berlin, 1898, p. 42 et s. (*Grundzüge meines Gegenvorschlags*, § 1, *Bezirkswahl und Proportionalwahl unlös-*

rait qu'une seule circonscription (1). Le système de M. Siegfried repose sur *les listes associées* (*System der verbundenen Listen*) (2), dont nous aurons à parler avec quelques détails un peu plus loin, à propos du système appliqué dans le canton de Genève (3).

On voit par cette rapide esquisse du mouvement proportionnaliste en Allemagne que ce pays s'intéresse de plus en plus à notre réforme ; nous n'en voulons pour preuve que la publication dans un des derniers numéros d'une grande revue allemande, de deux articles importants et détaillés sur la représentation proportionnelle (4).

La représentation proportionnelle appliquée aux élections du Reichstag aurait pour effet d'atténuer l'esprit particulariste au sein du parlement de l'empire, grâce à la représentation de tous les partis de chaque État et non pas seulement du parti dominant ; les États particuliers n'auraient plus une représentation plus ou moins uniforme et compacte (5). Bismarck, qui a introduit le suffrage universel pour l'élection du Reichstag, afin de cimenter son œuvre, le savait bien quand il disait : « Si les différents partis étaient appelés à rassembler leurs voix le même jour dans toute l'Allemagne, chacun d'entre eux devrait avoir un représentant par 25,000 voix. Il est, en effet, déraisonnable que de deux

bar verschmolzen). Comp. p. 68 et s. (*mein Gegenvorschlag, in Form eines Gesetzentwurfs*, § 1).

(1) V. Siegfried, *op. cit.*, p. 68 (§ 1).

(2) V. Siegfried, *op. cit.*, p. 42.

(3) V. notre ch. II, § 2.

(4) V. *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft* de Schæffle, Tübingen, 54e année, 1898, IV, les articles souvent cités de MM. Einhauser, *Proportionalwahl*, *ib.*, p. 720-729, et Cassel, *Volksrepräsentation und Besteuerung*, *ib.*, p. 577-646 (notamment p. 577-612).

(5) V. notre t. I, L. I, p. 469 sur les États-Unis, p. 467 sur l'Italie, etc.

partis de forces numériques à peu près égales, l'un n'obtienne aucune représentation (1). »

(1) « Wenn die verschiedenen Parteien berufen würden, an demselben Tage durch ganz Deutschland ihre Stimmen zu sammeln, so müsste jede für 25.000 Stimmen einen Vertreter haben. Denn es ist ein Unsinn, dass, wenn die Parteien beinahe gleich stehen, die eine Hälfte gar nicht zur Geltung kommt. » V. ces paroles de Bismarck dans Rosin, *Minoritätenvertretung*, Berlin, 1892, p. 53 ; Wertheim, *Mehrheits-oder Verhältnissvertretung* ? Nürnberg, 1887, p. 32 ; Meyr, *Proportionalität des Wahlverfahrens*, dans le *Staatslexikon* de Bruder. M. E. Naville, ayant voulu vérifier l'exactitude de ces paroles attribuées à Bismarck, reçut du consul d'Allemagne à Genève la réponse suivante : « Je suis chargé de vous informer que le prince ne se rappelle pas exactement à quelle occasion il aurait dit les paroles en question, *mais que néanmoins elles expriment son opinion, et qu'il croit s'être exprimé dans ce sens plus d'une fois.* » (V. Rosin, *loc. cit.*)

CHAPITRE II

La représentation proportionnelle, systèmes rationnels, législation comparée.

Les procédés empiriques en vue d'assurer la représentation des minorités sont très nombreux (1) ; il n'y a, au contraire, pour qui veut aller au fond des choses, qu'un seul système rationnel de représentation proportionnelle (2) ; ce système, dans son fonctionnement technique, repose sur deux bases : *le quotient* nécessaire et suffisant pour être élu député, et *le transfert éventuel* des voix des électeurs, au profit d'autres candidats que ceux pour qui ils votent de préférence ; voilà les deux « piliers fondamentaux » du système proportionnaliste (3). Le système rationnel de représentation proportionnelle se divise dans son application pratique en deux grands procédés : le système du *quotient* ou *le vote unique transférable, avec liste de préférence* ; *et le scrutin de liste avec répartition proportionnelle ou la concurrence des listes*. Ces deux systèmes reposent sur les bases indiquées ci-dessus ; ils diffèrent, au fond, entre eux que par les moyens employés en vue d'assurer le vote éventuel, ou le transfert des voix (4).

(1) V. *suprà*, p. 259.

(2) Einhauser, *Proportionalwahl, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, Tübingen, 1898 (54e année), p. 722 : « In Wirklichkeit giebt es nur ein System. »

(3) « Diese beiden Principien... sind die Grundpfeiler des Proportionalverfahrens. » Einhauser, *loc. cit.*

(4) V. Einhauser, *Proportionalwahl*, *loc. cit.* : « Nach der Art und Weise, wie diese *Eventualstimme* nun praktisch ausgestaltet ist,

§ I.

Le vote unique transférable, avec liste de préférence (systèmes Hare, Andræ, Lubbock).

Le système Hare, si connu aujourd'hui (1), repose sur le *quotient* électoral et le *vote unique avec liste de préférence* (*The single transferable vote*) ; le pays tout entier

scheidet sich das Verfahren in zwei *Modalitäten*... das « Quotientverfahren »... das « Listenkonkurrenz ».

(1) Hare, *The Machinery of representation*, 1857, *The election of representatives, parliamentary and municipal* (1859), 3e éd., London, 1865 (4e éd., 1873), v. l'exposé de ce système dans Fr. Hack, *Ueber die Vertretung der Minoritäten und die personalrepräsentation*, Tübingen, 1872 (p. 29-45, on trouve une traduction allemande de la proposition de loi électorale présentée par Hare), v. aussi le discours de Stuart Mill, *Personal representation, speech of John Stuart Mill, delivered in the House of Commons*, May, 29th 1867, 2e éd., London, 1867, et son *gouvernement représentatif*, trad. Dupont-White, 3e éd., Paris, 1877, p. 181 et s. (ch. VII, *De la vraie et de la fausse démocratie, de la représentation de tous et de la représentation de la majorité seulement*) ; W. Bagehot, *La constitution anglaise*, tr. fr. par Gaulhiac, Paris, 1869, p. 220-233 ; Lubbock, *Representation*, ster. ed. London, p. 33 et s. (*The single transferable vote*) ; H. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 13 et s. ; Gageur, *Reform des Wahlrechts*, Leipzig, 1893, p. 53 et s. ; Wertheim, *Mehrheits oder Verhältnissvertretung ?* Nürnberg, 1887, p. 8 et s. ; Brunialti, *Libertà e democrazia, studi sulla giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, 2e éd., Milano, 1880, p. 142-187 ; Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, 3e éd., Firenze, 1894, p. 99 et s. ; Carlo Francesco Ferraris, *Nuovi studi sulla rappresentanza delle minoranze nel parlamento*, *Archivio giuridico*, t. VIII (1871), p. 17 et s. ; Amandi, *Estudios sobre procedimiento electoral* (*bibl. jur. de autores espanoles*, vol. 18), p. 241 et s. ; Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 127 et s. (*Quotient et liste de préférence*) ; Maurice Vernès, *Des principes de la représentation proportionnelle*, etc., recueil cité, p. 41 et s. (*système de Hare ou du quotient*) ; Ankelakis, *Περὶ τῶν δικαιωμάτων καὶ τοῦ τρόπου τῆς ἐκπροσωπήσεως τῶν μειονοψηφιῶν*, Παρνασσὸς, t. II (1878), p. 694 et s. V. enfin un récent article de M. W. Jethro Brown, *The Hare system with special reference to its application in Tasmania*, *Law quarterly Review*, janvier 1899, p. 51-70, etc., etc.

ne forme qu'une seule circonscription électorale; les circonscriptions *fermées* sont abolies et remplacées par des *collèges volontaires* (1), ou des circonscriptions libres (2), ou encore des *collèges électoraux personnels* (3); l'électeur peut voter pour n'importe quel candidat *national*. Les candidats qui, dans l'ensemble du pays, ont obtenu un nombre de voix égal au *quotient* sont élus députés; le *quotient* est obtenu par la division du nombre total des votants par le nombre des sièges à pourvoir (4). Chaque électeur, sous le système Hare, n'a qu'une voix; il ne peut voter *effectivement* que pour un seul candidat (5); c'est donc « un scrutin uninominal dans *le scrutin de liste* (6) ». Mais, à la différence du *vote unique simple* (7), le système rationnel, que nous exposons, permet à l'électeur de *transférer* sa voix sur un autre candidat, dans le cas où son candidat préféré aurait obtenu le nombre de voix nécessaire pour être élu (le quotient); le bulletin de l'électeur est « uninominal avec substituts » (8); le citoyen peut dresser une *liste de préférence*, accordant son vote à A et éventuellement à B ou à C etc. Lors du dépouillement du scrutin, le premier nom inscrit sur le bulletin de l'électeur compte pour une voix au candidat désigné; on néglige

(1) V. Bagehot, *La constitution anglaise*, trad. Gaulhiac, Paris, 1869, p. 231.

(2) M. Anson, *Law and custom of the constitution*, 2e éd., Oxford, 1892, t. I, p. 130, les appelle : « self-made constituencies ».

(3) « Persönliche Wählerkreise, » Bluntschli, article *Wahlrecht und Wählbarkeit*, dans son *Staatswörterbuch*.

(4) V. Hare, projet cité (v. trad. dans Hack, *loc. cit.*), art. Ier.

(5) V. Hack, *Ueber die Vertretung der Minoritäten und die Personalrepräsentation*, p. 13.

(6) Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 131.

(7) V. sur ce procédé empirique de représentation des minorités, *suprà*, ch. I, § IV.

(8) Maurice Vernès, étude et recueil cités, p. 49.

les autres noms contenus dans le bulletin, puisque l'électeur ne votait pour eux qu'*éventuellement*. Si un candidat atteint de cette façon le quotient, il est élu député, et son nom inscrit en première ligne sur les bulletins suivants, ne compte plus; on ne tient compte que du nom inscrit immédiatement après sur la *liste de préférence* de l'électeur; si les deux premiers noms du bulletin sont élus, le quotient ayant été atteint, on ne tient compte que du nom qui vient en troisième lieu, et ainsi de suite, jusqu'à ce que le nombre total des députés à élire soit atteint (1). Les partis obtiennent, grâce à ce système, un nombre de députés exactement proportionnel au nombre de leurs bulletins de vote, puisque le quotient suffit pour qu'un candidat soit élu et qu'une accumulation excessive de voix sur un même nom n'est pas pratiquement à craindre, grâce à *la liste de préférence et* au *transfert des votes*.

(1) Voici un exemple très simple : *quotient* 1000 ; il y a 3000 bulletins du parti libéral avec les noms A, B, C, D... et 2000 du parti conservateur E, F, G, H... ; A et E sont élus, le bulletin numéro 1001 (qui sort dans cet ordre-là du dépouillement) compte pour B (parti libéral), le bulletin numéro 1002 pour F, etc., etc. Les élus seront A, B, C et E, F. Si les noms ne sont pas inscrits dans le même ordre sur les bulletins, les partis auront toujours un nombre de députés proportionnel à leurs électeurs, mais ce sera le hasard du dépouillement du scrutin qui décidera de l'élection de tel ou tel candidat ; suivant que ce sera le bulletin A, C, B, D ou le bulletin A, D, C, B par exemple qui sortira le premier, le candidat C aura une voix (nous supposons le candidat A élu), ou bien le candidat D. Supposons le *quotient* 5, 9 bulletins A, B, etc., et 7 A, C, etc. ; si ce sont les 9 AB qui sortent les premiers, A sera élu après le 5e bulletin, et B n'aura que 4 voix (bulletins nos 5-9, le nom de A ne comptant plus), C aura 7 voix (*élu*) ; si les bulletins sont dépouillés dans l'ordre suivant : AC, AC, AC, AC, AC, AC, AC ; AB, AB, AB, AB, AB, AB, AB, AB, AB, A sera élu avec 5 voix (*le quotient*), C ne sera pas élu (2 voix, bulletins numéros 6 et 7), B sera élu avec 9 voix (bulletins nos 8-16). On voit que tout dépend du hasard. V. Rosin, *Minoritätenvertretung*, p. 41 et Gageur, *Reform des Wahlrechts*, p. 60.

Le système Hare trouva en Angleterre un défenseur aussi fervent qu'autorisé en Stuart Mill ; ce philosophe si populaire défendit la *personal representation* (1) dans la séance du 29 mai 1867 de la Chambre des communes, et dans son ouvrage bien connu, *Le gouvernement représentatif* (2). Mais, d'autre part, ce système rencontra une vive résistance de la part de ceux, et ils étaient nombreux, qui tenaient à l'ancienne représentation corporative des bourgs et des comtés (3). W. Bagehot trouvait dans le système Hare « quelque chose de romanesque » (4). La représentation locale, en effet, si puissante en Angleterre, même de nos jours, surtout en 1867, n'est pas complètement à négliger. Le système Hare ne considère l'homme que comme « un nombre » ; l'homme n'est plus qu'un « citoyen pur et simple d'un pays » (5). Or s'il est exact que le député doit représenter des personnes et pas seulement « les briques et le mortier de la ville » (6), il n'en est pas moins certain qu'on ne peut représenter que les *habitants* d'un pays, les personnes réelles dans leurs rapports avec le lieu qu'elles habitent ; on ne « représente » pas des personnes abstraites et imaginaires (7). La représentation locale, ou plutôt l'é-

(1) *Personal representation, speech of John Stuart Mill*, etc., v. notre *intr. hist.*, p. 32 ; et Arnauné et Lebon, *Les débats du parlement anglais relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 87-92.

(2) V. notre *intr. hist.*, p. 32.

(3) V. pour les détails notre *intr. hist.*, p. 31 et s.

(4) W. Bagehot, *La constitution anglaise*, Paris, 1869, tr. fr. par Gaulhiac, p. 220.

(5) Ahrens, *Cours de droit naturel ou de philosophie du droit*, 6e éd., Leipzig, 1868, t. II, p. 417.

(6) Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, traduction Dupont-White, 3e éd., Paris, 1877, p. 186.

(7) « ... Aber es sind nicht *Idealwesen*, sondern *konkrete* Menschen, die in ihrer Individualität auch durch den Raum, innerhalb dessen sie sich bewegen, bestimmt werden. » Hack, *Ueber die Vertretung der Minoritäten und die Personalrepräsentation*, Tübingen, 1872, p. 28.

lection des députés dans des circonscriptions fermées, offre des avantages qu'on ne saurait sérieusement contester. « L'on connaît, dit Montesquieu (1), beaucoup mieux les besoins de sa ville que ceux des autres villes, et on juge mieux de la capacité de ses voisins que de celle de ses autres compatriotes. *Il ne faut donc pas que les membres du corps législatif soient tirés en général du corps de la nation ; mais il convient que, dans chaque lieu principal, les habitants se choisissent un représentant.* » La division du pays politique en circonscriptions électorales correspond à quelque chose de plus qu'une simple nécessité matérielle ; elle est une institution politique ayant des avantages propres (2).

L'élection est un rapport de confiance entre député et électeurs ; or le système Hare aboutit à ce singulier résultat que le député ne sait pas par les électeurs de quel pays il a été élu, et les électeurs ignorent à quel député leurs voix ont été comptées ! « La première condition d'une bonne organisation électorale, l'établissement d'un rapport de confiance entre électeurs et élus, ferait ainsi défaut (3). » L'élection de tel député plutôt que de

(1) *Esprit des lois*, L. XI, ch. VI (*De la constitution d'Angleterre*).

(2) « Ce n'est pas seulement l'impossibilité de réunir plusieurs millions de citoyens dans un même lieu qui a forcé de disséminer les collèges électoraux sur toute l'étendue du territoire ; c'est aussi la nécessité de donner des interprètes à tous les besoins, à toutes les opinions qui sont inévitablement diversifiées à l'infini sur un sol aussi vaste que celui de la France. » F. Berriat Saint-Prix, *Commentaire sur la charte constitutionnelle*, Paris, 1836, p. 213. Sur l'importance politique de la représentation locale, v. les observations de Barante, de l'Académie française, *Questions constitutionnelles*, p. 31-32. On sait qu'Emile de Girardin, en France, proposait le scrutin *national* et le système du *quotient*. V. son *Unité de collège, Abolition des zones électorales, Bulletin uninominal*, Paris, 1874 et *La politique universelle, décrets de l'avenir*, 3e éd., Paris, 1855, p. 55-135 (*Le vote universel*).

(3) Karl Gageur, *Reform des Wahlrechts*, Leipzig, 1893, p. 55.

tel autre serait livrée au hasard du dépouillement du scrutin ; un changement dans l'ordre des bulletins dépouillés aurait pour effet l'élection d'autres candidats du parti, à la place des élus (1).

Le système Hare offrirait de très grandes difficultés aussi bien pour les électeurs, qui auraient à choisir entre un très grand nombre de candidats et à dresser une *liste de préférence*, que pour les scrutateurs, au moment du dépouillement des bulletins (2). Stuart Mill, cependant, prétendait, à la Chambre des communes, que le dépouillement du scrutin ne serait pas plus compliqué que la distribution des lettres au *Post-office* ; or, dans ce dernier cas les erreurs sont très rares (3).

L'influence des politiciens serait immense sous ce système ; le candidat ne connaîtrait que son comité électoral chargé de rassembler le nombre de voix nécessaire

(1) V. H. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 41 ; comp. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 668. V. l'exemple que nous donnons *suprà*, p. 319.

(2) Ce système ne saurait être appliqué sans trop de complications, que dans un corps électoral restreint. V. Gageur, *Reform des Wahlrechts*, 1893, p. 60, et Einhauser, *Proportionalwahl*, *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 54e année, 1898, p. 722.

(3) « If we were to read a description, for example, of the mode in which letters are sorted at the Post-office, would it not seem to us very complicated ? Yet, among so vast a number of letters, how seldom is any mistake made. Is it beyond the compass of human ability to ascertain that the first and second names on a voting paper have been already voted for by the necessary quota, and that the vote must be counted for the third ? » *Personal representation, speech of John Stuart Mill, delivered in the House of Commons*, May. 29th 1867, 2e éd., London, 1867, p. 11. Un proportionnaliste italien d'avant-garde, M. Genala, *Della libertà e della equivalenza dei suffragi nelle elezioni, ovvero della proporzionale rappresentanza delle minoranze e delle maggioranze*, Milano, 1871, p. 145, disait la même chose : « In un popolo incivilito quasi tutte le amministrazioni publiche e moltissime delle private sono poste e mantenute in movimento da meccanismi assai più ingegnosi e complessi di quelli che occorrono per leggere dei nomi e contare dei voti. »

pour être élu député (1). « Dans le système du collège volontaire, dit M. W. Bagehot (2), le membre du parlement serait réduit à jouer le rôle de l'interprète impuissant par lui-même, et les meneurs du parti (*party managers*) seraient de véritables autocrates » ; ils exerceraient « un véritable despotisme ».

Le système Hare, permettant à toute opinion qui compte, *dans tout le pays*, un nombre d'adhérents égal au quotient, d'élire au moins un député, pourrait aboutir à l'élection d'un parlement un peu trop ποικίλον, trop « bigarré » (3). Les principaux inconvénients possibles de la représentation proportionnelle, en un mot, seraient aggravés sous le système Hare.

MM. Courtney (4) et Lubbock (5) proposaient un système qui ne différait guère de celui de Hare que par l'é-

(1) V. W. Bagehot, *La constitution anglaise*, tr. Gaulhiac, Paris, 1869, p. 231, comp. Anson, *Law and custom of the constitution*, 2e éd., Oxford, 1892, t. I, p. 131 : « Fort the bulk of the voters would be driven by *party managers* » ; comp. Sidgwick, *The elements of politics*, London, 1891, p. 375 ; Th. Woolsey, *Political science, or the State theoretically and practically considered*, London, 1877, t. II, p. 295 : « The result, probably, would be less independence, a more compact system of instruction given by preparing committees to the electors whom to choose than now. » Comp. aussi Gageur, *Reform des Wahlrechts*, p. 61.

(2) *La constitution anglaise, loc. cit.*

(3) V. *suprà*, L. III, ch. II, § III et Hack, *Ueber die Vertretung der Minoritäten und die Personalrepräsentation*, Tübingen, 1872, p. 28. Comp. Sidgwick, *The elements of politics*, London, 1891, p. 375 : « The legislature will tend to represend either particular trades or professions, or particular religions sects or other associations, tending to be somewhat fanatical, of persons combining to effect special legislative ends — total abstainers, anti-vivisectionists, anti-vaccinationists, and the like... »

(4) V. le système Courtney dans Anson, *Law and custom of the constitution*, Oxford, 2e éd., 1892, t. I, p. 133 et s.

(5) V. sa *Representation*, stereotyped edition, London, p. 33 et s., ch. IV, *Proportional representation, the single transferable vote.*

tendue du champ d'application (1) ; c'était *the single transferable vote* appliqué au sein de très grandes circonscriptions électorales (2), tandis que Hare, on le sait, voulait l'abolition des circonscriptions fermées. MM. Courtney et Lubbock défendirent leur système, à la Chambre des communes, lors de la discussion sur la troisième réforme électorale (3), mais le parlement, nous l'avons vu (4), admit en 1884 les circonscriptions uninominales qui excluent toute espèce de représentation proportionnelle.

M. Andrae, ministre danois et mathématicien éminent (5), inventait en 1855, le système du vote unique avec transfert, qui est, à peu de différences près, le même que celui de M. Hare (6) ; ces deux publicistes

(1) Anson, *Law and custom of the constitution*, 2e éd., t. I, p. 132.

(2) Anson, *Law and custom, loc. cit.*

(3) V. notre *intr. hist.*, p. 35 et s. V. Maurice Vernès, recueil cité (*La rep. prop. Études de lég. et de stat. comparées*, Paris, 1888), p. 150 et s. et Anson, *Law and custom, loc. cit.*, et *Hansard's Parliam. debates*, vol. 294, p. 675 (4 décembre 1884).

(4) V. notre *intr. hist.*, p. 36.

(5) M. Lytton écrivait au gouvernement anglais : « M. Andrae is a man of original and speculative intellect, a keen investigator, a bold thinker, admitted by all his countrymen to be the first mathematician in Denmark, and, from his position as Minister of Finance, experienced in the art of bringing the fundamental principles of abstract calculation practically to bear upon complicated facts. » V. *Report by Mr Lytton, Her Majesty's secretary of legation, on the Election of Representatives for the Rigsraad*, Copenhagen, July, 1, 1863, p. 22.

(6) La principale différence entre ces deux systèmes est la suivante : Hare proposait l'abolition des circonscriptions fermées, tandis qu'Andrae maintenait la « représentation locale », on peut dire cependant, avec M. Lytton : « The general tendency of both systems is to delocalize representation » (rapport cité, p. 32) ; Hare même montrait plus « d'affection et de respect » pour cette représentation locale que son système allait détruire. V. sur la comparaison de ces deux systèmes qui, au fond n'en font qu'un, Lytton, rapport cité,

inventèrent le même système, à peu près à la même époque, et d'une façon indépendante (1).

Le système Andrae fut consacré législativement par la loi danoise du 2 octobre 1855 (2). Ce système de représentation proportionnelle (*Forholdstalsvalgmaade*) ne s'appliquait que dans une mesure fort restreinte. La constitution de 1855 organisait une assemblée unique, le *Rigsraad*, pour toute la monarchie. Cette assemblée n'était qu'en partie élective (3) ; elle se composait de 80 membres, dont 20 étaient nommés par le roi, 30 élus

p. 26-34 et Brunialti, *Libertà e democrazia*, 2e éd., Milano, 1880, p. 303 et s.

(1) V. Lubbock, *Representation*, p. 33 ; Lytton, rapport cité, p. 18; P. Dareste, *Les débats du parlement danois relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 338.

(2) V. sur la représentation proportionnelle dans le royaume de Danemark et le système Andrae, *Report by M. Lytton, Her Majesty's Secretary of Legation, on the Election of Representatives for the Rigsraad*, Copenhague, 1er juillet 1863 (On trouve ce document important dans *Personal representation, speech of John Stuart Mill*, etc., 2e éd., London, 1867, appendice A, p. 17-43, et Lubbock, *representation*, ster. éd. London, p. 76-88) ; P. Dareste, *Les débats du parlement danois relatifs à la représenta ion proportionnelle*, recueil cité, p. 338-353, et note additionnelle (Fr. Bajer), *ib.*, p. 354-366 ; Pety de Thozée, *Loi électorale du Danemark, précédée d'une introduction*, Bruxelles, 1874 ; Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 23 et s. ; Gageur, *Reform des Wahlrechts*, Leipzig, 1894, p. 58 et s. ; Hack, *Ueber die Vertretung der Minoritäten*, Tübingen, 1872, p. 17 et s. ; Goos et H. Hansen, *Staatsrecht Dänemarks* (collection Marquardsen, IV, II, 3), p. 60 et s. ; Schæffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen, neue Folge*, Berlin, 1895, p. 103 et s. ; Hilty, *Die Minoritätenvertretung, Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, 1892, p. 140 et s. ; Brunialti, *Libertà e democrazia*, 2e éd., Milano, 1880, p. 298-317 (*Danimarca*). La loi de 1855 se trouve dans Zachariæ, *Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart*, 1858, p. 148 et s. Comp. *infrà*, p. 325.

(3) V. Dareste, *Les constitutions modernes*, 2e édition, Paris, 1891, t. II, p. 2, et Lytton, rapport cité, p. 23 ; Dareste, étude et recueil cités, p. 340.

par les assemblées provinciales (1), et 30 élus directement par le peuple (2). Mais il faut dire que le Holstein et le Lauenburg refusaient, à titre de protestation, d'envoyer des députés au Rigsraad de la monarchie. Quant aux 5 députés élus par les citoyens du Schleswig, ils étaient nommés dans des circonscriptions uninominales fermées (3) ; « dans chacun de ces cinq districts, le principe de la loi était inapplicable, chacun de ces districts devant nécessairement élire son représentant à la majorité des voix (4). » Il en résultait que le système Andrae, consacré par la loi du 2 octobre 1855, ne s'appliquait qu'à l'élection de 45 députés seulement (5). Le champ d'expérience n'était donc pas assez étendu; c'était, disait M. Lytton (6), expérimenter sur un étang un système de navigation destiné à l'Océan.

Ce système fut appliqué pendant huit ans, écrivait M. Lytton (7) dans son rapport au gouvernement anglais,

(1) 18 membres étaient élus par le Rigsdag ou la diète du Danemark proprement dit, 5 par les États du Schleswig, 6 par les États du Holstein, et 1 par les propriétaires fonciers (nobles) du Lauenburg. V. Lytton, rapport cité, p.23 et Hack, *Ueber die Vertr. der Minoritäten*, p. 17.

(2) Les électeurs des circonscriptions du Danemark élisaient (vote direct) 17 députés au Rigsraad, ceux du Schleswig, 5, et ceux du Holstein, 8. V. Lytton, rapport cité, p. 23; Hack, *Ueber die Ver. der Min.*, p. 17, et Dareste, étude et recueil cités, p. 340.

(3) V. Lytton, rapport cité, p. 25.

(4) Rapport Lytton cité, p. 33.

(5) Rapport Lytton cité, p. 24.

(6) « This no doubt, diminishes the value to be attached to the success or failure of the system as an example. *It is somewhat like an experiment in a pond upon principles of navigation which, if good for anything, must be good for the ocean.* » Rapport Lytton cité, p. 24. Comp. p. 19.

(7) « I have also heard it described as an unintelligible Law, *but not by persons who have honestly exercised their intelligence in the examination of it.* And I have heard it described as an impraticable Law, *an opinion which seems to me confuted by the fact that it has*

sans difficultés pratiques ; on disait que cette loi était impraticable, opinion sans fondement en présence de ce fait que le système en question était pratiqué ! Si la loi était impopulaire, cela tenait à ce qu'elle était rattachée à une constitution impopulaire, plutôt qu'à des inconvénients inhérents au système qu'elle consacrait (1).

Malgré ces circonstances défavorables, la représentation proportionnelle (système Andrae) fut maintenue à peu près sans changements (nous ne parlons pas du domaine de son application), dans la constitution revisée, du 28 juillet 1866 et dans la loi électorale du 12 juillet 1867. L'article 40 de la constitution de 1866 est ainsi conçu : « L'élection des membres du Landsthing se fait d'après les règles de l'élection proportionnelle (Forholdstalsvalg). La loi électorale détermine le détail des dispositions relatives aux élections (2). » La loi électorale du 12 juillet 1867 reproduit à peu près le texte de la loi du 2 octobre 1855. Voici les dispositions de la loi du 12 juillet 1867 (3), qui nous in-

been in practice for eight years, without any flaw having been brought to light in its machinery. » Rapport Lytton cité, p. 39.

(1) « The causes of the unpopularity of the Law are manifold, and most of them are quite independent of anything in the character of the Law itself. I have already adverted to the general unpopularity of the constitution into which this haw is incorporated. *It may be said that, apart from all other reasons, the Law is simply unpopular because it is part of an unpopular arrangement.* » Rapport Lytton cité, p. 38. Comp. Brunialti, *Libertà e democrazia*, 2e éd., Milano, 1880, p. 306.

(2) V. Dareste, *Les constitutions modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. III, p. 11, et *Les constitutions d'Europe et d'Amérique*, recueillies par E. Laferrière, revues par A. Batbie, Paris, 1869, p. 404.

(3) Article 2, § II, 4, 3. V. Demombynes, *Les constitutions européennes, parlements, conseils provinciaux et communaux et organisation judiciaire*, 2e éd., Paris, 1883, t. I, p. 217-218. On trouve aussi le texte de la loi danoise (trad. française) dans Hilty, *Die Minoritäten-*

téressent : « Quand il y a plusieurs membres du Landsthing à élire, et c'est le cas ordinaire, le vote a lieu suivant le mode proportionnel, afin d'assurer la représentation des minorités. A cet effet, chaque électeur écrit sur son bulletin les noms des candidats de son choix : le bulletin peut ne porter qu'un seul nom. Le nombre des bulletins remis au président est divisé par le nombre des membres à élire dans le collège, et le *quotient* ou *chiffre proportionnel*, en négligeant les fractions, sert de base à l'élection. Les bulletins déposés et mêlés dans une urne sont retirés, un par un, par le président, qui lit à haute voix le premier des noms inscrits sur chacun d'eux ; ce nom est noté par deux des membres du bureau. Lorsqu'un candidat a ainsi obtenu un chiffre de voix égal au quotient, il est élu ; provisoirement les bulletins déjà examinés n'entrent plus en compte. Le dépouillement continue sur les bulletins restants ; s'ils portent en première ligne le nom du candidat qui vient d'être élu, ce nom est écarté, et le deuxième nom considéré comme premier. Le candidat qui réunit ainsi à nouveau un nombre de voix égal au quotient est élu, et il est continué de même jusqu'à parfait dépouillement de tous les bulletins. Si, en procédant ainsi, on n'aboutit à aucune élection, ou si l'on n'obtient pas le nombre d'élus requis pour la circonscription, l'élection a lieu à la majorité des suffrages obtenus ; mais l'élu doit avoir un nombre de voix supérieur à la moitié du quotient. Le sort décide en cas de partage. Enfin, si l'élection n'était pas encore achevée, elle aurait lieu à la simple majorité, à la suite d'un nouveau dépouille-

vertretung, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, 1892, p. 144-146. V. enfin P. Dareste, *Les débats du parlement danois relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 340, note (le texte de la loi du 2 octobre 1855).

ment de tous les bulletins, et en prenant sur chacun d'eux autant de candidats qu'il reste encore de membres à élire. En cas de partage le sort décide. » La représentation proportionnelle ne s'applique, d'après la constitution de 1866 et la loi de 1867, qu'aux élections de la Chambre haute ou *Landsthing* ; cette assemblée est composée de 66 membres dont 12 sont nommés par le roi et dont 54 sont électifs (1) ; ces derniers sont élus par des électeurs du second degré, nommés par les citoyens de chaque circonscription divisés en deux curies, l'une de suffrage universel et l'autre censitaire, choisissant un nombre égal d'électeurs du second degré (2). La représentation proportionnelle ne fonctionne que pour l'élection des membres du Landsthing ; l'élection des électeurs du second degré par le peuple a lieu d'après le procédé majoritaire (3). On voit donc que le terrain d'application de la représentation proportionnelle reste toujours restreint, en Danemark (4).

(1) « Le nombre des membres du Landsthing est de 66 ; 12 sont nommés par le Roi, 7 sont élus par Copenhague, 45 par de grandes circonscriptions électorales comprenant la campagne et les villes, 1 par Bornholm et 1 par le Lagthing des Færöer. » *Constitution revisée*, du 28 juillet 1866, art. 34. V. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 10. Sur la composition de la Chambre haute danoise, v. H. Desplaces, *Chambres hautes et Sénats*, 2e éd., Paris, 1894, p. 350 et s.

(2) V. Art. 37 de la const. du 28 juillet 1866 (Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 10) : « La moitié des électeurs du second degré pour les villes est élue, dans chaque ville séparément, par tous les électeurs ; l'autre moitié, par ceux des électeurs de la ville qui ont été imposés, la dernière année, pour un revenu d'au moins 1.000 rixdaler (2.800 fr.), ou qui ont payé à l'État et à la commune 75 rdl. (210 fr.) au moins d'impôts directs. »

(3) V. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 23. V. loi du 12 juillet 1867, art. 2, § I (*élections au premier degré*), 4 : « La simple majorité suffit pour assurer l'élection ; en cas de partage, le sort décide. » V. Demombynes, *Les constitutions européennes*, 2e éd., 1883, t. I, p. 214.

(4) Ce n'est pas à dire, cependant, que « le système de la repré-

Le Volkething, ou Chambre basse, est élu par le suffrage universel, *majoritaire* et direct (1).

Le principe de la représentation proportionnelle est profondément ancré en Danemark (2). M. le député Bajer écrivait, il y a quelques années : « On peut affirmer que jamais ce système ne sera aboli en Danemark, et qu'au contraire il y recevra des applications de plus en plus étendues (3). »

sentation proportionnelle ait perdu du terrain à chaque remaniement de la constitution ». (Dareste, *Les débats du parlement danois*, etc., recueil cité, p. 349.) Il est vrai qu'en 1855 ce système fut établi pour l'élection des membres du *Rigsraad*, de la Chambre unique (v. *suprà*, p. 323), tandis qu'en 1866, la constitution ne le maintint que pour l'élection des députés au Landsthing, ou Chambre haute, par les électeurs du second degré, élus d'après le procédé majoritaire. Mais, au fond, le champ d'application de notre réforme n'était pas plus vaste en 1855-1866, que de nos jours (1866-1899) ; c'est plutôt le contraire qui est vrai ; tandis qu'il n'y avait, en 1855, que 45 députés élus d'après le système proportionnel, 52 membres du Landsthing sont élus aujourd'hui d'après le système Andrae.

(1) V. l'article 30 de la constitution de 1866 sur les conditions de l'électorat : « Est électeur pour le Folkething tout homme de bonne réputation, régnicole, et âgé de 30 ans accomplis, à moins que : *a*) Il ne soit au service d'un particulier, sans avoir de ménage pour son compte ; — *b*) il ne reçoive ou n'ait reçu des secours de l'assistance publique, dont il ne lui ait point été fait remise, ou qu'il n'ait point remboursés... » (Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 9.) L'article 32 de la constitution dispose : « Le nombre des membres du Folkething sera à peu près dans la proportion d'un membre par 16.000 habitants... *Chaque circonscription élit un député parmi les candidats qui se sont présentés.* » V. l'art. I (*élections au Folkething*), § V : « Le bureau procède à l'addition des suffrages, et le candidat qui a obtenu le plus de voix est proclamé élu.» (V. Demombynes, *Les constitutions européennes*, 2e éd., Paris, 1883, t. I, p. 210.) Le député Bajer proposait, en 1886, l'introduction de la représentation proportionnelle pour l'élection du Folkething, v. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 23, et le recueil souvent cité : *La représentation proportionnelle, études de législation et de statistique comparées*, Paris, 1888, p. 363 et s.

(2) Lubbock, *Representation*, ster. ed., London, p. 34.

(3) V. *La représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 355.

En Danemark, nous trouvons une autre application de la représentation proportionnelle aux élections des commissions parlementaires de chaque assemblée, toutes les fois que 12 membres du Landsthing, ou 15 du Volkething, la demandent (1). Ce fait a une importance capitale ; sans parler de l'importance, toujours grandissante, des commissions parlementaires, le règlement des Chambres danoises a pour effet de familiariser avec la représentation proportionnelle tous les membres de la législature (2). Le conseil municipal de Copenhague a également appliqué la représentation proportionnelle à la nomination de ses comités (3).

Le système Hare reçut enfin une nouvelle application dans la république de Costa-Rica (4), pour l'élection des députés dans les collèges qui ont à en nommer plus de deux. Il fut également introduit, en 1896, en Tasmanie (5).

(1) V. Rosin, *Minoritätenvertretung*, p. 23, et l'étude de M. Rodolphe Dareste, *Les règlements du Rigsdag danois et la diète suédoise*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1876, p. 266. « Lorsqu'il y a lieu de procéder à des élections dans le sein des Chambres, le scrutin de proportion peut être demandé par 15 membres : on divise le nombre des suffrages exprimés par celui des membres à élire, et l'on prend le quotient pour base de l'opération électorale ; il suffit, pour être élu, d'obtenir un nombre de voix équivalent à ce quotient. La minorité se trouve ainsi représentée dans toutes les commissions. » Demombynes, *Les constitutions européennes*, 2e éd., Paris, 1883, t. I, p. 201.

(2) Bajer, recueil cité, p. 356.

(3) *Revue mensuelle* de l'Association réformiste de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 274 (Danemark).

(4) Décret du 12 novembre 1893 du président José J. Rodriguez, V. *Revue mensuelle* de l'Ass.réf. de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 345, et E. Naville, *La démocratie, les systèmes électoraux et la représentation proportionnelle*, *Revue politique et parlementaire*, septembre 1896.

(5) V. Siegfried, *Proportionalwahl*, 2e éd., Berlin, 1898, p. 28, note. V. surtout le récent article de M. Jethro Brown, *The Hare*

§ II.

Le scrutin de liste avec répartition proportionnelle.

Dans le scrutin de liste avec répartition proportionnelle, à la différence du vote unique avec transfert, chaque électeur a autant de voix *effectives* qu'il y a de députés à élire. Ce système est fondé sur le *quotient*; on divise le nombre total des voix valablement exprimées (1) dans la circonscription, par le nombre des députés à élire, pour avoir le *quotient* de répartition ou le *mètre électoral*. Les députés sont répartis entre les différentes listes *en concurrence*, proportionnellement au nombre de fois qu'elles contiennent le quotient. Au sein de chaque liste sont élus ceux qui ont obtenu le plus de voix, jusqu'à concurrence du nombre des sièges assignés à la liste. Dans ce système, en effet, chaque électeur a un *double vote simultané*; sa voix compte simultanément au candidat et à la liste à laquelle celui-ci appartient. Ce système, dont les détails seront exposés au fur et à mesure que nous étudierons les législations qui l'ont appliqué, est connu sous le nom de *concurrence des listes* (2). Le scrutin de liste avec répartition proportionnelle a

system with special reference to its application in Tasmania, *Law Quarterly Review*, janvier 1899, p. 51-70.

(1) Et non le nombre total « des votants », comme dit à tort M. Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 133.

(2) V. sur ce système, Maurice Vernès, *Des principes de la représentation proportionnelle, des procédés proposés pour l'assurer*, recueil cité, p. 53 et s.; Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 132 et s. (*concurrence des listes et double vote simultané*); Jean-Paul Laffite, *La reforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 47 et s. (*Le système suisse*); H. Rosin, *Minoritätenvertretung*, Berlin, 1892, p. 17 et s.; Einhauser, *Proportionalwahl*, *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, Tübingen, 54e année, 1898, p. 720 et s.; Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896; Brunialti, *Libertà e democrazia*, 2e éd., Milano, 1880, p. 225 et s., etc., etc.

reçu beaucoup de perfectionnements dont nous parlerons à propos des lois suisses. Le système du *commun diviseur* ou *chiffre répartiteur*, auquel M. d'Hondt a attaché son nom (1), doit nous arrêter un instant. Le mètre électoral, ou le quotient de répartition n'est pas obtenu, sous ce système, par la division du nombre total de voix émises par le nombre des députés ; on divise, pour avoir le *chiffre répartiteur*, le nombre de voix des différentes listes, par 1, 2, 3, 4 et ainsi de suite ; on range ensuite les différents quotients donnés, d'après l'ordre de leur importance ; le quotient qui occupe le rang correspondant au nombre des députés à élire, constitue le mètre électoral, le *chiffre répartiteur* ; les sièges sont répartis entre les différentes listes au prorata du nombre de fois qu'elles contiennent ce mètre électoral (2). On obtient ainsi une proportionnalité plus stricte que celle qui est donnée par le quotient résultant de la division unique du chiffre total de voix émises par le nombre des sièges

(1) V. sur le système d'Hondt, Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 134 et s. ; Maurice Vernès, *loc. cit.*, p. 67 et s. ; H. Rosin, *Minoritätenvertretung*, p. 19. V. surtout d'Hondt, *Le pourquoi du système de l'association réformiste*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, janvier, février, mars 1895, p. 1-50.

(2) Voici un exemple emprunté à M. d'Hondt, *Le pourquoi du système de l'association réformiste*, *Revue mensuelle*, 14e année (1895), p. 10 :

3 députés à élire, trois listes en présence, parti A, 1500 voix, parti B, 800, parti C, 650,

en divisant par 1 =	1500,	800,	650
— 2 =	775,	400,	325

Les quotients rangés d'après leur importance, sont : 1500, 800, 775 ; le quotient 775 qui occupe le troisième rang, comme il n'y a que trois députés à élire, constitue *le chiffre répartiteur*, ou *le mètre électoral* (s'il y avait 4 députés à élire, le mètre électoral serait 650 : 1500, 800, 775, 650 ; s'il y en avait 5, le mètre électoral serait 400 : 1500... 400 etc.). La liste A (1500) contient deux fois le mètre électoral 775, elle aura 2 députés, la liste B (800), une seule fois, elle aura un député ; la liste C (650) n'en aura aucun.

à pourvoir (1). Le système d'Hondt a eu un grand succès ; il a été consacré législativement, comme nous le verrons un peu plus loin (2).

La concurrence des listes avec *quotient* de répartition, ou avec *chiffre répartiteur* ou *commun diviseur*, n'est, au fond, qu'un seul et même système ; il n'y a que le procédé pour obtenir le mètre électoral qui change.

Nous examinerons l'expérience du *scrutin de liste avec répartition proportionnelle* dans deux pays surtout, la Belgique et la Suisse, où notre réforme, outre qu'elle y a reçu d'importantes applications législatives, est tout à fait à l'ordre du jour.

I

Le scrutin de liste avec répartition proportionnelle (système d'Hondt) en Belgique.

La représentation proportionnelle fut l'objet, lors de la révision belge, de nombreuses discussions parlemen-

(1) Dans l'exemple donné à la note précédente, le quotient ordinaire serait 983 (1500 + 800 + 650 = 2950, divisé par 3 = 983), la liste A aurait tous les députés ; si l'on accordait les sièges restants aux plus fortes fractions, on aurait : liste A, 1 député, liste B, 1 député, liste C, 1 député (800 et 650 étant supérieurs à la fraction 517, qui reste de la liste A, après la défalcation du quotient) ; dans l'un comme dans l'autre cas, la proportionnalité est moins stricte que sous le système d'Hondt.

(2) Le système d'Hondt est aussi admis par l'Association réformiste de Bruxelles. Il a été admis par la conférence d'Anvers, en 1885 : « Art. 3 : Tout en réservant à chaque pays, quant à l'exécution pratique, la faculté de prendre en considération les exigences individuelles, *il est cependant reconnu par tous que le système d'Hondt* de la concurrence des listes avec chiffre répartiteur (adopté par l'Association réformiste belge) constitue un progrès essentiel sur les systèmes précédemment proposés, et peut véritablement assurer une représentation proportionnelle. » V. cette résolution, dans Hagenbach Bischoff, *La conférence internationale d'Anvers pour la représentation proportionnelle*, *Bulletin de la Société suisse*

taires (1), mais elle ne fut pas introduite dans la constitution revisée de 1893. On rédigea, cependant, le nouvel article 48 de la constitution de façon à permettre l'application de la représentation proportionnelle par une simple loi (2). M. Beernaert disait, dans une lettre adressée au président de la commission pour la révision : « Deux grandes innovations préoccupent beaucoup de bons esprits, surtout depuis ces derniers temps. D'après l'une, la représentation nationale n'appartiendrait plus exclusivement aux *majorités* ; d'après l'autre les électeurs seraient répartis en collèges électoraux, non plus suivant le hasard de l'habitation, mais d'après les groupes sociaux auxquels ils appartiennent et les

pour la représentation proportionnelle, février 1886, p. 127. Comp. Bechaux, *Les élections et la représentation proportionnelle*, *Réforme sociale* du 1er novembre 1885, et M. Vernès, recueil cité, p. 420.

(1) Les *Annales parlementaires belges*, *Ch. des rep.* et *Sénat*. Comp. G. Beltjens, *La constitution belge revisée, annotée au point de vue théorique et pratique, de 1814 à 1893*, Liège, 1894, p. 1-92, un résumé des travaux et discussions parlementaires, lors de la révision. V. aussi Léopold Arnaud, *La révision belge*, 1890-1893, Paris-Bruxelles, 1894 ; *La représentation proportionnelle*, *Revue mensuelle* de l'Association réformiste de Bruxelles, 12e année, 1893. V. (sur la période antérieure à la révision) Max Botton, *Les débats du parlement belge relatifs à la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 404 et s.

(2) L'ancien article 48 de la constitution belge du 7 février 1831 était ainsi conçu : « Les élections se font *par telles divisions de provinces* et dans tels lieux que la loi détermine » (V. Dareste, *Les constitutions modernes*, Paris, 2e éd., 1891, t. I. p. 74). Le nouvel article 48 est ainsi conçu : « La constitution des collèges électoraux est, *pour chaque province*, réglée par la loi. » (V. *Annuaire de législation étrangère*, 1894, p. 380.) On peut ainsi introduire le scrutin de liste proportionnelle, la province ne formant qu'une seule circonscription. V. sur ce point, *Chambre des représentants, séances des* 30-31 *mai, article* 48 *de la constitution*, dans la *Revue mensuelle* de l'Association réformiste de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 178 et s. ; Beltjens, *La constitution belge revisée, annotée au point de vue théorique et pratique*, Liège, 1894, p. 377 ; Arnaud, *La révision belge*, 1890-1893, Paris-Bruxelles, 1894, p. 55.

intérêts qui en résultent. *Le gouvernement estime qu'il convient que la constitution ne fasse obstacle ni à l'une ni à l'autre réforme* (1). » M. Beernaert présentait l'année suivante, en 1894, un projet de loi organisant l'élection proportionnelle des Chambres législatives (2). Le vote des sections de la Chambre des représentants, pour l'élection de la commission chargée d'examiner le projet, ayant été défavorable à ce dernier (3), M. Beernaert et ses collègues du cabinet donnèrent leur démission. « En suite du vote que vous avez émis en sections au sujet du complément du Code électoral, disait la déclaration du gouvernement à la Chambre des représentants (4), le cabinet a cru devoir adresser sa démission

(1) V. cette lettre de M. Beernaert dans *Documents parlementaires de Belgique, Chambre des représentants, Document* n° 46.

(2) V. *Séance du 6 mars 1894, élections pour les Chambres législatives, projet de loi, Documents parlementaires de Belgique, session législative ordinaire* de 1893-1894, *Chambre des représentants, Document* n° 106, p. 178-190. V. ce projet (le texte) *ib.*, p. 183-190; c'était le scrutin de liste avec répartition proportionnelle ; à noter l'article 179, § 2 (*loc. cit.*, p. 185-186) qui contenait un *quorum*, ou minimum de voix nécessaire pour l'admission d'une liste à la répartition des sièges ; cette mesure était proposée en vue d'empêcher un trop grand émiettement des partis (v. notre L. III, ch. II, §§ I et III). Voici le texte de l'article 179, § 2 du projet Beernaert : « Sont seules admises à la répartition des sièges, les listes qui ont obtenu les quotités suivantes : les deux cinquièmes des voix dans les collèges électoraux élisant deux membres. Un tiers dans les collèges de trois membres. Un quart dans les collèges de quatre à six membres. Un cinquième dans les collèges de sept à douze membres, et un sixième dans les collèges de plus de douze membres. » V. sur ce projet, *Revue mensuelle* de l'Association réformiste de Bruxelles, mars 1894, p. 93 et s. (*Projet de loi électorale pour les Chambres législatives*).

(3) V. *Le projet de loi réformiste devant les sections de la Chambre, Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, mars 1894, p. 129 et s. 75 députés ont voté *non*, 49 *oui*, 13 se sont abstenus et 15 étaient absents.

(4) V. *Communication du gouvernement* (lue par M. Beernaert, ministre des finances et président du conseil), dans la séance du

au Roi. Une forte majorité s'est, en effet, prononcée contre nos propositions ; elle les a condamnées, pour ainsi dire, sans discussion, mais non assurément sans les avoir étudiées, et, chose remarquable, cette majorité se composait, presque en proportions égales, de membres appartenant aux divers groupes de la Chambre, comme si tous avaient également à se plaindre. Nous sommes donc en présence d'une manifestation d'opinion sur le caractère de laquelle il serait difficile de se tromper. Peut-être, cependant, ces considérations ne nous auraient-elles pas paru suffisantes pour renoncer à un débat public. On ne s'est pas attaché pendant vingt ans à une idée que l'on croit juste, bonne, sagement conservatrice, sans désirer faire un suprême effort pour tenter d'en assurer le succès. Et puis, n'avais-je pas, dès les premiers débats relatifs à la révision de la constitution, marqué l'importance que j'attachais à ce qu'une place fût faite désormais aux minorités dans la représentation nationale ? » Mais le cabinet, n'ayant pas le temps, par suite du renouvellement prochain des Chambres, de présenter un nouveau projet, « une retraite immédiate » lui parut s'imposer (1). La vérité est que M. Beernaert, « en désaccord latent, en sa qualité de libre-échangiste, avec nombre de membres du parlement, saisit l'occasion, et se retira après dix ans de gestion (2) ». Ce qui n'empêche pas M. Nyssens (3)

20 mars 1894, *Annales parlementaires de Belgique, Ch. des repr., session ordin. de* 1893-1894, p. 867.

(1) V. communication citée, *Annales parlementaires de Belgique, Ch. des repr., session ordin. de* 1893-1894, p. 868, séance du 20 mars 1894.

(2) E. Van der Smissen, *L'état actuel des partis politiques en Belgique, Annales de l'école libre des sciences politiques*, 15 septembre 1898.

(3) Nyssens, *Le mouvement politique et social en Belgique depuis*

de dire : « Adversaires et amis s'accordèrent pour reconnaître que M. Beernaert quittait le pouvoir grandement, en portant un drapeau, en défendant un principe de justice et de liberté. » Nous croyons, au contraire, avec M. Goblet d'Alviella (1), qu' « avec un peu plus d'énergie, M. Beernaert eût peut-être rallié sa majorité ; il préféra quitter le pouvoir ». Quant aux députés qui repoussèrent la réforme, il y en avait un grand nombre qui ont agi « par le sentiment de la conservation du mandat législatif (2) ». Les députés libéraux, au moins, qui procédaient à de pareils calculs, ont dû s'en repentir ; des dix-sept députés libéraux qui votèrent contre le projet Beernaert, « il n'en est pas un seul qui, aux élections suivantes, devait trouver grâce devant le système majoritaire (3) ! » Le rejet de la représentation proportionnelle accomplit la défaite du parti libéral en Belgique ; si cette défaite est complète aujourd'hui, la faute en est, en grande partie, au procédé majoritaire (4). Mais à l'heure actuelle, le parti libéral tend à devenir de plus en plus favorable à la représentation proportionnelle (5). Espérons que ce n'est pas trop tard. Les libéraux belges devraient peser davantage ces pa-

10 *ans*, *réforme sociale*, 1er juillet 1895. V. *La retraite de M. Beernaert* dans la *Revue mensuelle* de l'Assoc. réfor. belge, avril 1894, p. 133 : « M. Beernaert avait déclaré, *depuis longtemps*, que si la représentation proportionnelle n'était pas votée, il donnerait sa démission. »

(1) Goblet d'Alviella, *La crise politique et le mouvement des partis en Belgique*, *Revue politique et littéraire* (*Revue bleue*), 4 mars 1899, p. 258.

(2) Arnaud, *La révision belge*, Paris-Bruxelles, 1894, p. 55.

(3) Goblet d'Alviella, *La crise politique et le mouvement des partis en Belgique*, *Revue polit. et litt.* (*Revue bleue*) 4 mars 1899, p. 258.

(4) V. sur ce point les développements que nous donnons dans notre t. I, L. I, section II, ch. II, p. 454-455 et les notes.

(5) V. l'article cité de M. Goblet d'Alviella, dans la *Revue bleue* du 4 mars 1899.

roles d'un de leurs membres les plus distingués, M. le député Lorand (1) : « Je considère que la non-adoption de la représentation proportionnelle, l'année dernière, a été un malheur pour notre pays. Je crois, en effet, qu'il n'y a pas de réforme plus nécessaire à la Belgique, en ce moment, que l'adoption intégrale de la représentation proportionnelle, au point de vue de la stabilité du gouvernement, au point de vue de la bonne gestion des affaires du pays, *au point de vue de la transformation nécessaire et du développement normal de nos partis politiques. Au moment de l'avènement de la démocratie, l'adoption de la représentation proportionnelle était, j'en suis de plus en plus convaincu, une nécessité de premier ordre, pour éviter l'exacerbation de nos luttes politiques, les exagérations, l'instabilité, et peut-être bien des catastrophes.* »

Au mois de janvier 1899, la couronne invita le conseil des ministres à préparer un projet substituant le scrutin uninominal au scrutin de liste. Deux ministres, MM. de Smedt de Naeyer, le président du conseil, et Albert Nyssens, ministre de l'industrie et du travail, proportionnalistes convaincus, préférèrent donner leur démission, qui fut acceptée par le roi. Les ministres démissionnaires furent remplacés par M. Liebaert, adversaire déclaré du scrutin uninominal, et M. Cooreman, membre du conseil général de la *Ligue pour la R. P.* (représentation proportionnelle) ! L'assemblée générale de l'association conservatrice de Bruxelles, vota, à la presque unanimité, malgré l'opposition du majoritaire « impénitent » qu'est M. Woeste, une motion en faveur de la représentation proportionnelle. Tout le monde à peu près en Belgique reconnaît aujourd'hui l'impossibilité de main-

(1) Chambre des représentants, séance du 26 août 1895, *Annales parlementaires de Belgique*, p. 2858.

tenir le régime actuel, mais les uns défendent le scrutin uninominal majoritaire et les autres le scrutin de liste proportionnel (1).

La représentation proportionnelle est, à notre avis, le complément nécessaire de deux institutions inscrites dans la constitution belge revisée : le *vote obligatoire* et le *vote plural*. Ces institutions ne sauraient produire leurs effets en Belgique, sans l'élection proportionnelle.

« Le vote est obligatoire », dit l'article 86, al. 2, de la constitution belge revisée (2). On a établi le vote obligatoire afin de diminuer le nombre considérable des abstentions. En droit, cette mesure ne saurait rencontrer d'objection solide (3) ; on peut, au contraire, en

(1) V. sur tous ces points, Goblet d'Alviella, *La crise politique et le mouvement des partis en Belgique*, *Revue politique et littéraire* (*Revue bleue*), 4 mars 1899, p. 260-262.

(2) Le président du conseil, M. Beernaert écrivait au président de la commission pour la révision (v. *Documents parlementaires de Belgique*, *Ch. des repr.*, doc. 46) : « Nous demandons que la constitution elle-même décide l'obligation du vote. » La presse était (en 1893), en général, favorable à l'introduction du vote obligatoire. (*Le précurseur d'Anvers*, *l'Indépendance belge*, *la Réforme*, *le Journal de Mons*, *le Journal de Liège*, *le Patriote*, *l'Impartial*, etc., etc.)

(3) V. notre L. II, ch. II sur la nature du droit électoral. V. tout spécialement A. Posada, *El deber del sufragio y el voto obligatorio*, *Revista general de legislacion y jurisprudencia*, t. 88 (1895), p. 229 et s. ; F. Moreau, *Le vote obligatoire, principe et sanctions*, *Revue politique et parlementaire*, janvier 1896 ; Th. Ferneuil, *Les principes de 1789 et la science sociale*, Paris, 1889, p. 122 : « Le principe du vote obligatoire n'est pas moins légitime et incontestable que celui du service militaire, du jury et de l'instruction obligatoires. » V. aussi Th. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7e éd., Paris, 1898, t. III, *Principes de droit public*, p. 39. V. les mêmes développements dans Ducrocq, *Des propositions de réforme à la législation électorale*, *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence*, juillet-août 1898, p. 337 et s. ; Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 195 ; Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 49 et s. (le vote obligatoire) ; Raoul de la Grasserie, *De la transformation du suffrage universel amorphe en suffrage universel organique*, *Revue internationale de sociologie*, avril 1896, p. 306.

contester l'utilité et l'opportunité pratiques. Ce qu'on exécute par la force ou par la crainte d'une peine, on l'exécute mal (1). L'*électeur malgré lui* ne saurait jamais être un bon électeur. Parmi les électeurs qui s'abstiennent, il y en a qui ne votent pas parce qu'ils se sentent incapables de bien voter, de voter d'une façon consciente. Eh bien, il serait *immoral* d'obliger ces électeurs à voter quand même ; ne vaut-il pas mieux que ces éléments inconscients restent en dehors du corps électoral actif? (2) L'obligation légale de voter est contraire à la nature de la *fonction* électorale. L'élection, disait Guizot (3), est, de la part de l'électeur, « un choix véritable, c'est-à-dire un acte de jugement et de volonté ». L'élection n'est qu'une « libre détermination de la volonté politique. C'est dénaturer la fonction représentative du suffrage que de faire intervenir l'élément étranger de la contrainte et de la peine » (4). Il y aurait, grâce au vote obligatoire, plus de *votants* qu'aujourd'hui, mais moins de « représentés ». L'électeur qui vote sous l'influence d'une contrainte, dit très bien M. A. Posada (5), n'est pas un véritable électeur ; il n'est plus un *organe* de l'État, mais bien une *machine à voter*.

N'est-il pas immoral de punir l'électeur qui s'abstient, qui est poussé à la contravention par la loi élec-

(1) V. Zanardelli, rapport cité, *Riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 14.

(2) V. Posada, *El deber del sufragio y el voto obligatorio, loc. cit.*, p. 236-237.

(3) *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, nouvelle édition, Paris, 1854, t. II, p. 247.

(4) A. Posada, *El deber del sufragio y el voto obligatorio, loc. cit.*, p. 239.

(5) *El deber del sufragio y el voto obligatorio, revista general de legislacion y jurisprudencia*, t. 88 (1896), p. 239 : « El elector... *no es verdadero elector.* »

torale elle-même, la loi majoritaire (1)? Adam Smith, parlant des impôts « inconsidérément établis », qui offrent « un puissant appât à la fraude », et des peines sévères qui punissent les fraudeurs, concluait ainsi: « La loi violant alors les premiers principes de la justice, *commence par faire naître la tentation, et punit ensuite ceux qui y succombent* (2). » Or, si ces critiques sont justes adressées à la loi fiscale, combien ne sont-elles pas mieux fondées si on les applique à la loi électorale majoritaire établissant le vote obligatoire ! Vous empêchez l'électeur de voter selon sa conscience et efficacement, vous l'obligez à s'abstenir (3), et ensuite vous lui infligez une peine !

En supposant même que l'obligation légale de voter puisse être effectivement sanctionnée, ce qui nous paraît assez difficile à atteindre (4), il faut avouer que le

(1) V. notre t. I, L. I, p. 438-443 (*L'indifférence politique et le procédé électoral majoritaire*).

(2) Adam Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, L. V, ch. II, section II (*Des impôts*, 4e maxime), v. *Petite bibliothèque économique française et étrangère*, Adam Smith par Courcelle-Seneuil, p. 243.

(3) V. M. Francisque Sarcey, dans les *Annales politiques et littéraires*, 25 juin 1893, et notre t. I, L. I, p. 439 et s. V. aussi dans la *Revue mensuelle* de l'Assoc. réformiste belge, 12e année, 1893, p. 194 et s. *Le vote obligatoire et la représentation proportionnelle*.

(4) « L'obligation proclamée doit avoir une sanction, la même, suivant nous, pour tous les électeurs ; simple amende fixe, peu élevée pour la première abstention, plus élevée pour la seconde, accompagnée, à la troisième, d'une privation temporaire du droit de vote pour deux ans avec affichage, pour dix ans, à une quatrième faute. » Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. III, p. 42 (7e éd., Paris, 1898). Comp. Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 52-54 (critique des pénalités) ; F. Moreau, *Le vote obligatoire, principe et sanctions, loc. cit*. La sanction de l'amende existe dans les cantons suisses qui ont le vote obligatoire, v. par exemple, demi-canton d'Appenzell (Rhodes extérieures), constitution du 15 octobre 1876, art. 27 : « La *Landsgemeinde* est l'assemblée générale des habitants

vote obligatoire, sous le procédé majoritaire, est une mesure en tous points condamnable ; déclarer le vote obligatoire, ce n'est pas résoudre le problème électoral,

du pays qui sont électeurs... L'assistance et la participation à l'assemblée jusqu'à la fin de ses travaux constitue une *obligation civique* (*Bürgerpflicht*). » Le vote obligatoire est sanctionné par une amende de 10 francs (v. Dareste, *Les constitutions modernes*, Paris, 2e éd., 1891, t. I, p. 552). Comp. *loi organique sur les élections des sénateurs* (en France), du 2 août 1875, art. 18 (Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 20 ; Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 690, et surtout Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1893, p. 231 et s.) ; les délégués sénatoriaux sont obligés légalement de voter, sous peine d'une amende de 50 francs. Toutes ces pénalités sont plus ou moins inefficaces. L'amende, assez faible, ne fera pas aller au scrutin la bourgeoisie qui constitue le gros de l'armée abstentionniste. V. Posada, *El deber del sufragio y el voto obligatorio*, *Revista gener. de legisl. y jurisprudencia*, t. 88 (1896), p. 237. Comp. *Le vote obligatoire et la représentation proportionnelle*, *Revue mensuelle* de l'Assoc. réf. belge, 12e année, 1893, p. 195. Quant aux peines consistant à priver de leur droit électoral les abstentionnistes ou à afficher leurs noms, écoutez M. Francisque Sarcey (*Annales politiques et littéraires*, *loc. cit.*) : « Est-ce que je rougis de mon abstention ? Est-ce que je m'en cache ? On sera vraiment bien avancé, lorsque, ayant affiché la liste des abstentionnistes, on aura prouvé aux populations que ce sont les plus sages, les plus éclairés, les plus indépendants qui se dérobent et regardent encore le vote comme inutile. *Y a-t-il rien qui soit plus de nature à faire éclater aux yeux le défaut du suffrage universel, tel qu'il est organisé aujourd'hui* ? » Pour nous, la peine la plus sérieuse et la plus méritée infligée à ceux qui ne votent pas, ce sera toujours τὸ ὑπὸ πονηροτέρου ἄρχεσθαι, le fait d'être gouverné par un plus méchant que soi. [« Τῆς δὲ ζημίας μεγίστη τὸ ὑπὸ πονηροτέρου ἄρχεσθαι ἐὰν μὴ αὐτὸς ἐθέλῃ ἄρχειν. » Platon, Πολιτεία (*République*), L. I, 347, 25. Le plus grand châtiment pour l'homme de bien, s'il ne veut pas gouverner les autres, c'est d'être gouverné par un plus méchant que soi.] Mais, pour que ce châtiment soit mérité, il faut que le vote constitue un véritable acte de *commandement*. On ne saurait parler de cette peine, que si τὸ ἐν μέρει ἄρχεσθαι καὶ ἄρχειν (Aristote), l'alternative du commandement et de l'obéissance, est assurée au citoyen qui vote. L'élection proportionnelle seule aura un tel résultat. Platon pouvait dire la grande vérité rapportée ci-dessus, parce que, à Athènes, les citoyens qui ne se rendaient pas à l'ἐκκλησία, à l'assemblée du peuple, ne voulaient pas

c'est le compliquer et l'aggraver. Il ne s'agit pas tant d'obliger ceux qui ne veulent pas voter, les *non-citoyens* de tempérament, à prendre part au vote, que de permettre aux vrais citoyens de voter efficacement ; il ne s'agit pas d'augmenter le nombre des bulletins de vote, mais bien de les rendre effectifs (1).

Veut-on diminuer le nombre des non-votants ? Qu'on rende le vote effectif. « Au lieu de mener contre les abstentionnistes une campagne qui restera forcément stérile, dit très bien M. Francisque Sarcey (2), M. Laffite ferait bien mieux de chercher un moyen d'obtenir du suffrage universel la représentation des minorités à la Chambre ; et quand il l'aura trouvé, de l'exposer et de l'imposer. Ce jour-là, il peut être tranquille, plus ne sera besoin, pour nous pousser au vote, d'objurgations, de menaces et de pénalités. Nous y courrons tous, parce que tous nous y aurons intérêt visible et palpable. »

ἄρχειν, gouverner, alors que la loi (gouvernement direct) leur en offrait le moyen. Les abstentionnistes, par paresse, étaient très nombreux à Athènes (V. G. Perrot, *Essais sur le droit public et privé de la république athénienne* ; *le droit public*, Paris, 1867, p. 19). V. Aristophane, Ἀχαρνῆς (les Acharniens), v. 21-22 : « ΔΙΚΑΙΟΠΟΛΙΣ : Οἱ δ'ἐν ἀγορᾷ λαλοῦσι, κἄνω καὶ κάτω τὸ σχοινίον φεύγουσι τὸ μεμιλτωμένον. » [« On bavarde sur le marché, on se sauve de ci, de là, pour éviter la corde rouge. » Pour contraindre les citoyens à venir aux assemblées, on tendait une corde teinte de vermillon autour de ceux qui s'attardaient sur le marché (l'agora), et les retardataires, désignés par l'empreinte rouge de la corde, payaient l'amende. V. Aristophane, traduction nouvelle, avec une introduction et des notes, par C. Poyard, 9e éd., Paris, 1892, p. 6, note 1.] Ce qui fait dire à Dicéopolis : « Ὦ Πόλις, Πόλις, ἐγὼ δ'ἀεὶ πρώτιστος εἰς ἐκκλησίαν νοστῶν κάθημαι. » [O Athènes, Athènes ! Moi je ne manque pas de venir à l'assemblée avant tous les autres.]

(1) V. Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896, p. 162.

(2) *Annales politiques et littéraires*, 25 juin 1893, et *Revue mensuelle* de l'Assoc. réfor. de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 202.

L'élection proportionnelle diminuera le nombre des abstentions, non pas *artificiellement*, ainsi que le fait le vote obligatoire majoritaire, mais bien *réellement*. Notre réforme va à la source du mal (1). Grâce à l'utilité du vote qu'elle établit, et à l'éducation politique du pays qu'elle favorise (2), la représentation proportionnelle fera plus et mieux que le vote obligatoire (3). Elle seule peut donner, d'ailleurs, une raison d'être sérieuse au vote obligatoire. Cette dernière mesure, sans la représentation proportionnelle, risque fort de dégénérer en une véritable comédie. Allez déposer un bulletin blanc, dit-on à l'électeur qui ne vote pas parce qu'aucun candidat n'a sa confiance. Nous demandons avec M. A. Posada (4) : « Est-ce que l'essentiel dans le suffrage, consiste à déposer un papier dans une urne ? N'est-ce pas un fait assez significatif que celui de ne pas voter ? » Les dangers du vote obligatoire majoritaire se sont fait jour en Belgique. « On voit dans les scrutins, écrit M. Jules Carlier (5), un tiers au moins du corps électoral *obligé* de venir déposer un billet blanc dans l'urne,

(1) M. A. Posada, après avoir dit que les abstentions tiennent à des causes profondes, à des causes sociales, ajoute qu'il faut combattre le mal non par une peine, mais bien *indirectement*, en attaquant la source du mal. V. son article *El deber del sufragio y el voto obligatorio, loc. cit.*, p. 242. Nous croyons que l'élection proportionnelle est un de ces remèdes qui vont à la source du mal.

(2) V. notre L. III, ch. I, p. 158.

(3) Tous les abstentionnistes ne s'abstiennent pas parce que leur vote est inefficace ; il y en a qui ne vont pas au scrutin pour d'autres raisons (v. notre t. I, L. I, p. 439, note 3). Le vote obligatoire reste toujours utile pour cette dernière catégorie d'abstentionnistes. V. F. Moreau, *Le vote obligatoire, principe et sanctions*, *Revue politique et parlementaire*, janvier 1896.

(4) *El deber del sufragio y el voto obligatorio*, *Revista general de legislacion y de jurisprudencia*, Madrid, 1896, t. 88, p. 243.

(5) *Progrès ou recul ? Revue mensuelle* de l'Assoc. réf. belge, 14e année, 1895, p. 62.

ou de voter pour des candidats dont le programme est l'antithèse de ses désirs et de ses convictions. Car l'obligation du vote ne permet même pas de s'abstenir, et nous assistons à ce déconcertant spectacle, plus que jamais mis en lumière, de l'impossibilité matérielle de voter selon sa conscience. » La nécessité d'accompagner le vote *obligatoire*, du vote *utile*, de l'élection proportionnelle, avait été souvent indiquée au sein des Chambres belges, chargées de la révision de la constitution. « Lorsqu'on veut forcer les gens à voter, disait M. Goblet d'Alviella au Sénat (1), il faut, au moins, qu'ils sachent que leur vote peut servir à quelque chose. Que se passe-t-il aujourd'hui dans le pays? Dans un grand nombre d'arrondissements, les minorités ne vont plus voter, parce qu'elles savent que leur vote ne peut avoir aucun effet utile. Je sais qu'elles peuvent s'abstenir en votant par un bulletin blanc ou nul. Mais alors le vote est une *comédie*, que la loi n'a pas le droit de rendre *obligatoire*. »

Le vote obligatoire ne saurait jamais remplacer, ni précéder l'élection proportionnelle ; le vote obligatoire aggrave tous, ou à peu près tous les vices du procédé majoritaire ; l'élection proportionnelle diminue presque tous les inconvénients qu'on veut combattre par le vote obligatoire. Une fois le *vote utile* assuré, grâce à notre réforme, on pourrait peut-être introduire, avec quelques chances de succès, le vote obligatoire (2).

L'article 47 de la constitution belge révisée (3) éta-

(1) *Annales parlementaires de Belgique, Sénat, séance du 12 juillet* 1893, p. 432.

(2) M. Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 55, aboutit à la même conclusion, mais en faveur de la *représentation des intérêts*, qu'il défend.

(3) V. *Annuaire de législation étrangère*, 1894, p. 379. V. sur le vote plural en Belgique, Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 109 et

blit le suffrage universel *plural* (1) : Tout citoyen de 25 ans accomplis a un vote. Mais la constitution accorde deux voix aux citoyens, réunissant certaines condi-

s. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 220. V. les nombreuses brochures, ou les ouvrages plus considérables publiés pendant la révision de la constitution. V. notamment *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, de Frère-Orban. Notre ami M. Max Mauranges va publier incessamment une vaste monographie sur le vote plural, notamment en Belgique. On trouvera dans ce travail tous les renseignements désirables sur cette question qui sort du cadre de notre étude.

(1) Voici un tableau statistique emprunté à l'*Annuaire statistique de la Belgique*, 25e année, 1894, t. XXV, p. 124-125 (listes électorales de 1894-1895).

Électeurs pour la Chambre des représentants

Nombre total d'électeurs	Électeurs à une voix	Électeurs à deux voix	Électeurs à trois voix
1.370.687	853.628	293.678	223.381
Électeurs pour le Sénat			
1.158.714	657.678	285.862	215.174

Le vote plural repose, en Belgique, sur l'âge, la qualité de chef de famille, l'instruction et la propriété. Les privilèges accordés à l'âge paraissent le moins choquants dans une démocratie. La raison en est bien simple : « Ἀγανακτεῖ δ'οὐδεὶς καθ' ἡλικίαν ἀρχόμενος, οὐδ' εἰ νομίζοι εἶναι κρείττων, ἄλλως τε καὶ μέλλων ἀντιλαμβάνειν τοῦτον τὸν ἔρανον, ὅταν τύχῃ τῆς ἱκνουμένης ἡλικίας. » Aristote, *Politique*, L. VII, XIII, 3. (Personne ne s'irrite, s'il est gouverné par l'âge, puisque chacun est assuré d'obtenir avec l'âge la même prérogative.) M.E.Naville propose le vote gradué fondé sur l'âge (1 voix à 20, 2 à 25, 3 à 30, etc.) .V. *La représentation proportionnelle, séances et travaux de l'académie des sciences morales et politiques*, t. 146 (1896). Le vote plural accordé aux gens mariés ou chefs de famille, trouve aussi des défenseurs. V. Anatole Leroy-Beaulieu, *Séances et travaux de l'Académie des sciences mo-*

tions jugées conservatrices (âge de 35 ans, qualité de chef de famille, marié ou veuf ayant enfants, le fait de payer à l'État au moins 5 francs de contribution per-

rales et politiques, avril 1898 : « Je préférerais dans l'état de nos mœurs, que la femme et, avec elle, les enfants mineurs fussent *représentés* par le chef de la famille. On pourrait donner deux votes à l'homme marié, trois au père de famille. » Comp. Bluntschli, *La politique*, trad. Riedmatten, Paris, 1879, p. 281 : « S'il est utile d'augmenter l'influence des chefs de maison, mieux vaut leur donner directement deux ou plusieurs voix. Le suffrage des femmes serait peu à craindre, s'il consistait à attribuer au père de famille le droit de voter lui-même pour sa femme et pour chacune de ses filles habitant avec lui. » (V. sur le suffrage domestique ou suffrage par « feu », Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, tr. fr. Paris, 1887, p. 124. Bentham le préférait au suffrage universel atomistique. V. aussi G. Weil, *Les élections législatives depuis* 1789, Paris, 1895, p. 217 ; proposition Douhet à l'Assemblée nationale, *tendant à élargir l'exercice du suffrage universel direct et indirect au moyen du vote accumulé des familles*.) La conception de Bluntschli, aussi bien que celle de M. Anatole Leroy-Beaulieu, implique le *droit politique* résidant chez la femme ou l'enfant mineur. Dès lors M. Doniol avait raison de dire : « On fait résulter le vote plural du nombre des enfants mineurs. L'enfant mineur n'existe qu'en droit civil ; en droit politique, il n'existe pas, il est un incapable, *il ne saurait conférer aucun droit.* » (Doniol, *Séances et travaux de l'Acad. des sc. mor. et politiques*, avril 1898.) Comp. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7e éd., t. III, Paris, 1898, p. 48 : le vote plural des chefs de famille « repose sur la base la plus anti-scientifique et anti-juridique qui se puisse imaginer : l'existence d'enfants mineurs conférant des droits. » Le vote plural des chefs de famille ne repose pas nécessairement sur cette base ; il n'est pas une *représentation* d'incapables ; la loi accorde plus de pouvoir électoral aux chefs de famille, parce qu'ils offrent, semble-t-il, plus de garanties ; ils sont, dit-on, plus *conservateurs*, au sens large du mot, et plus attachés au pays, que les célibataires. De là le vote plural des chefs de famille. « Οὐ *γὰρ οἷόν τε ἴσον τι ἢ δίκαιον βουλεύεσθαι, οἳ ἂν μὴ καὶ παῖδας ἐκ τοῦ ὁμοίου παραβαλλόμενοι κινδυνεύωσιν.* » Thucydide, L. II, c. XLIV (paroles de Périclès). [« Cependant ceux qui sont encore en âge d'avoir des enfants doivent prendre courage, dans l'espoir d'une nouvelle famille. Pour eux, les enfants qui naîtront seront une source de consolation, la république y trouvera un double avantage, elle verra se remplir le vide de sa population et sa sécurité s'accroître : *car on ne peut être dans*

sonnelle sur l'habitation, ou la propriété de certains biens). La constitution accorde trois voix aux citoyens âgés de 25 ans accomplis qui sont « porteurs d'un

les mêmes conditions d'égalité et de justice pour délibérer sur les intérêts de l'État, quand on n'a pas, comme les autres, des enfants à exposer au péril, et des chances égales à courir. »] Un grand nombre d'ouvriers pères de famille, ont deux votes en Belgique. Le suffrage plural, en Belgique, n'est pas anti-démocratique, au moins sur ce point. V. G. Picot, *Acad. des sciences mor. et politiques*, avril 1898. Quant au vote plural fondé sur l'instruction, il ne paraît pas contraire à la nature de la fonction électorale, V. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 220. Stuart Mill était partisan du vote plural au profit de l'instruction, V. son gouvernement représentatif, trad. Dupont-White, 3e éd., Paris, 1877, p. 227 et s. Comp. aussi A. Fouillée, *La propriété sociale et la démocratie*, Paris, 1884, p. 191 et s. Le vote plural accordé aux électeurs instruits offrirait un grand inconvénient; l'objection suivante de M. Anatole Leroy-Beaulieu, *Séances et travaux de l'Acad. des sc. mor. et politiques*, paraîtra décisive aux yeux des universitaires : « On ne pourrait accorder ce vote plural qu'à ceux qui présenteraient des diplômes, or l'on sait que nous souffrons déjà de la multiplicité des examens et de la manie des diplômes. Je ne revendiquerais donc pas, quant à moi, un suffrage supplémentaire pour l'instruction. » Nous croyons d'ailleurs, avec M. Zanardelli, rapport cité, *Riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 13, que, avoir une seule voix, quand d'autres en ont plusieurs, équivaut à ne pas en avoir du tout, quand les autres en ont une ; « étant donné ce résultat, il est plus simple, plus franc, plus digne, de ne pas accorder le suffrage du tout, que de l'accorder pour se moquer de l'électeur (..che il darlo per burla). » Quant au vote plural à raison de la fortune, il nous paraît contraire à la démocratie, à la nature de l'État même. Autre chose est l'économie politique, autre chose est le droit public. C'est ce qu'oublient les auteurs suivants : Proudhon, *Solution du problème social* (*Œuvres*, Paris, 1868), Ch. II, § 5, *La démocratie matérialiste et athée*, p. 62 : « Le moyen le plus sûr de faire mentir le peuple, c'est d'établir le suffrage universel. Le vote par tête, en fait de gouvernement, et comme moyen de constater la volonté nationale, est exactement la même chose que serait, en économie politique, un nouveau partage de terres. C'est la loi agraire, transportée du sol à l'autorité. » Comp. Duvergier de Hauranne, *La démocratie et le droit de suffrage*, *Revue des Deux-Mondes*, avril 1868 : le pauvre ne saurait avoir une importance politique égale « à celle du riche fabricant, dont l'industrie nourrit toute une ville, du grand banquier dont la

diplôme d'enseignement supérieur ou d'un certificat de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur. » Nul ne peut cumuler plus de trois votes.

Le vote plural est toujours contraire à la forme d'État démocratique, dont il détruit un des principes fondamentaux : Τὸ *ἴσον οὐ κατ' ἀξίαν ἀλλὰ κατ' ἀριθμὸν*, l'égalité d'après le nombre et non suivant le mérite. Dans la dé-

signature est dans toutes les mains, etc., etc. » Comp. A. Prins, *La démocratie et le régime parlementaire*, 2[e] éd., Bruxelles, 1887, p. 182 : « Attribuer à toutes les voix, dans le suffrage universel, une valeur identique, c'est aussi inique que si l'on faisait payer la même somme d'impôts à tous les habitants d'un pays. » Comp. enfin, *Correspondance* de Flaubert, IV[e] série, Paris, 1893, p. 82 (cité par M. Esmein, *op. cit.*, p. 220) : « Dans une entreprise industrielle (société anonyme) chaque actionnaire vaut à raison de son apport. Il en devrait être de même dans le gouvernement d'une nation. » V. aussi, G. de Azcarate, *Tratados de politica, resumenes y juicios criticos*, Madrid, p. 151 : « El Estado es como una sociedad por acciones en que cada uno interviene en proporcion de su capital. » Cette conception de Lorimer et de la plupart des partisans du vote plural trouve sa réfutation décisive dans cette idée aristotélicienne : « Εἰ *μὲν γὰρ τῶν κτημάτων χάριν ἐκοινώνησαν καὶ συνῆλθον, τοσοῦτον μετέχουσι τῆς πόλεως, ὅσονπερ καὶ τῆς κτήσεως · ὥσθ' ὁ τῶν ὀλιγαρχικῶν λόγος δόξειεν ἂν ἰσχύειν· οὐ γὰρ εἶναι δίκαιον, ἴσον μετέχειν τῶν ἑκατὸν μνῶν τὸν εἰσενέγκαντα μίαν μνᾶν τῷ δόντι τὸ λοιπὸν πᾶν, οὔτε τῶν ἐξ ἀρχῆς οὔτε τῶν ἐπιγινομένων.* » Aristote, *Politique*, L. III, c. V, § 10. [Si les hommes s'étaient réunis en société à cause de leurs biens, la part des associés serait dans l'État en proportion directe de leur mise, et les partisans de l'oligarchie auraient alors raison ; car il ne serait pas juste que l'associé qui n'a mis qu'une mine (*μνᾶ*) sur cent eût la même part que celui qui aurait fourni tout le reste... (mais les hommes ont fondé la société en vue de vivre et d'assurer leur bonheur).] La richesse et l'instruction exercent déjà en fait une véritable puissance politique ; il est, dès lors, inutile de tomber dans l'arbitraire légal en accordant aux « riches » et aux « instruits » un vote plural. V. Ferneuil, *Les principes de 1789 et la science sociale*, Paris, 1889, p. 129. V. cependant son article dans la *Revue politique et parlementaire*, décembre 1896. Comp. Zanardelli, rapport cité, *Riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 13.

mocratie un citoyen ne doit pas pouvoir dire à un autre : « Tu es plus souverain que moi (1). » L'existence de « fractions d'électeur » (2) répugne à la nature de la démocratie.

Il faut *peser*, dit-on, et non pas *compter* les voix.

« Man soll die Stimmen wägen und nicht zählen. »

(Schiller, *Demetrius*, Acte II, scène III.)

On oublie que *vota difficulter ponderantur* (3). Chaque parti au pouvoir aura ses balances et ses poids (4),

(1) V. la proclamation du gouvernement provisoire de 1848, rédigée par Lamartine. V. *La France parlementaire* (1834-1851), *Œuvres oratoires et écrits politiques*, par A. de Lamartine, éd. L. Ulbach, Paris, 1865, t. V, p. 213. V. notre t. I, L. I, p. 362.

(2) « L'empire n'est pas chargé de ce scandale, l'Angleterre ne peut pas être citée. A la vérité, les conditions du droit d'élire n'y sont pas en chaque lieu les mêmes, mais dans chaque élection, ces conditions sont égales pour tous ceux qu'elles appellent. *L'Angleterre, je l'affirme, ne connaît pas de fractions d'électeur.* » Royer-Collard à la Chambre des députés (discussion sur le projet de loi introduisant le *double vote*), séance du 17 mai 1820, *Moniteur universel* du 18 mai 1820, et Barante, *La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits*, Paris, 2e éd., 1863, t. II, p. 25.

(3) Wolff, *Jus naturæ methodo scientifica pertractatum*, éd. Vattel (Lipsiæ MDCCLXVI), p. VII, c. I, § 72. V. notre *intr. hist.*, p. 207. V. sur ce point les observations des publicistes modernes, Schæffle, *Deutsche Kern-und Zeitfragen*, Berlin, 1894, p. 151 ; Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 102 ; Ferneuil, *Les principes de* 1789 *et la science sociale*, Paris, 1889, p. 129 ; Comte de Chambrun, député de l'Assemblée nationale, *Fragments politiques*, Paris, 2e éd., 1872, p. 349.

(4) M. Nyssens, *Le mouvement politique et social en Belgique depuis dix ans*, *Réforme sociale*, 1er juillet 1895, loue l'impartialité des Chambres belges qui ont procédé à la révision : « La plénitude du droit électoral a été, dans la conception du législateur constituant belge, une prime accordée aux meilleurs, aux plus braves, aux plus laborieux, aux plus économes, et je crois qu'en faisant cette chose là, nous avons fermé la porte au suffrage universel pur et simple, écarté le danger du socialisme, préparé pour la génération future une prime à la moralité, et assuré pour l'avenir la stabilité de nos insti-

sans qu'il existe d'autorité supérieure chargée de la vérification des poids et mesures.

La représentation proportionnelle formera toujours le meilleur obstacle à la prédominance absolue du nombre (1). Notre réforme pourra, grâce à la place qu'elle donne aux classes modérées, cultivées ou instruites (2), remplacer avantageusement le vote plural, en Belgique (3).

Le vote plural majoritaire ne saurait être qu'inefficace, ou bien inadmissible. De deux choses l'une, en effet. Ou bien on n'accordera qu'une ou deux voix supplémentaires, à l'instruction et à la fortune, comme c'est le cas en Belgique, et alors les classes possédantes et cultivées seront toujours submergées par le nombre qui, formant la majorité, aura tous les députés ; ou

tutions politiques. » On peut cependant tenir compte aussi de l'opinion de ceux qui disent que ce sont des préoccupations de parti, qui ont guidé les constituants belges. V. Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 111. V. pour s'en convaincre, Frère-Orban, *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 25 : « Les négociateurs de la droite ont eu l'habileté de faire accepter l'attribution d'un double vote à tous ceux qui ont fait des études supérieures ou tout au moins les humanités, en excluant de cette faveur, de ce privilège, ceux qui n'ont fait que des études moyennes du degré inférieur, c'est-à-dire toute la bourgeoisie, en immense majorité libérale... Ainsi tous les curés, tous les vicaires, tous les membres des ordres religieux, tous les prêtres, en un mot, auront double vote ; tous les laïcs qui n'auront pas fait leurs humanités seront placés dans un état d'infériorité. »

(1) V. A. Desjardins, *De la liberté politique dans l'État moderne*, Paris, 1894, p. 240.

(2) V. notre t. I, L. I, p. 456 et *suprà*, p. 163.

(3) V. Jean Mommaert, *Le vote plural et la représentation proportionnelle*, *Revue mensuelle* de l'Association réformiste belge, 12e année, 1893, p. 163 et s., Stuart Mill, bien que partisan du vote plural au profit de l'instruction, lui préfère la représentation proportionnelle. V. *Le gouvernement représentatif*, tr. Dupont-White, 3e éd., Paris, 1877, p. 232, 234.

bien, on sera obligé de donner dix, quinze, vingt-cinq voix aux citoyens privilégiés (1), qui, devenus artificiellement la majorité, emporteront tous les sièges ; les électeurs n'ayant qu'une voix, l'immense majorité, ne seront électeurs que pour la forme ; le suffrage sera censitaire, en fait. Le peuple considérerait les députés imposés par cette majorité factice comme « illégitimes (2) », et il n'accepterait jamais un pareil résultat ; « une injustice aussi criante ne pourrait durer longtemps (3). » On tournerait ainsi dans un cercle vicieux, sans autre issue possible que *le vote plural proportionnel.*

(1) Lorimer, *Constitutionalism of the future, or Parliament the mirror of the nation*, Edimbourg, 1865, proposait un système « dynamique » de vote plural. Les électeurs auraient de une à vingt-cinq voix, suivant l'âge, la fortune, l'instruction, la « position sociale » etc. Un électeur âgé de 51 ans (30 ans d'expérience électorale), ancien membre du parlement, jouissant d'un revenu d'au moins 10.000 livres sterling, revêtu d'un grade universitaire et exerçant une profession libérale, pourrait disposer de 25 suffrages, alors que d'autres n'en auraient qu'un seul ! V. le système de Lorimer, dans Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 108 et s. ; Guillaume de Greef, *La constituante et le régime représentatif*, Bruxelles, 1892, p. 164-168 ; Duvergier de Hauranne, *La démocratie et le droit de suffrage*, *Revue des Deux-Mondes*, avril 1868 ; G. de Azcarate, *Tratados de politica, resumenes y juicios criticos*, Madrid, 1883, p. 156 (v. p. 135-165) ; Mario Navarro Amandi, *Estudios sobre procedimiento electoral* (*Biblioteca juridica de autores espanoles*, vol. 18), Madrid, 1885, p. 98-104.

(2) « Il n'y a de député *légitime* que le député choisi par la majorité. L'élection par la minorité est un mensonge. *La légitimité* des députés fait seule celle de la Chambre... Il y a dans la seule conception de l'élection par la minorité, un dédain si profond de l'humanité qu'on n'en trouverait peut-être pas un exemple. », Royer-Collard, Chambre des députés, séance du 17 mai 1820 (Discussion sur le projet de loi introduisant le *double vote*), v. *Moniteur universel* du 18 mai 1820. V. aussi ce discours dans de Barante, *La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits*, Paris, 1863, t. II, p. 24.

(3) Jean Mommaert, *Le vote plural et la représentation proportionnelle*, *Revue mensuelle* de l'Association réformiste belge, 12e année, 1893, p. 167.

Celui-ci assurerait aux classes possédantes et cultivées l'influence exacte qu'on veut leur donner, en même temps qu'il permettrait au nombre d'avoir des représentants proportionnellement à son importance.

La représentation proportionnelle, repoussée en Belgique, quant aux élections législatives, fut, au contraire admise, en 1895, pour l'élection des conseils communaux (1). La discussion sur le projet du gouvernement introduisant la représentation proportionnelle partielle, commença à la Chambre des représentants, le 24 août 1895 (2). M. Schollaert, ministre de l'intérieur, défendit le projet du gouvernement qui avait surtout pour but d'éviter les ballottages ; d'après ce projet, l'élection aurait lieu au scrutin de liste et à la majorité absolue des suffrages, mais si, au premier tour du scrutin, aucune des listes en présence n'obtenait cette majorité, on ne procéderait pas à un second tour de scrutin, mais on répartirait les conseillers entre les différentes listes proportionnellement au nombre des suffrages obtenus par elles (3).

M. Wœste, l'éminent homme d'État belge et député catholique d'Alost, combattit le projet gouvernemental, ainsi que la représentation proportionnelle en général ; ce serait, disait-il, introduire la discorde et la guerre au sein des conseils communaux : « Il se formera par-

(1) V. sur les antécédents de la réforme, *La représentation proportionnelle et les conseils communaux*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 111 et s. et p. 176 et s. (*Vœu du conseil communal de Bruxelles*).

(2) V. *Annales parlementaires belges, Chambre des représentants, session ordinaire de* 1894-1895, *Discussion générale sur le projet de loi relatif aux élections municipales*, p. 2819-2837, 2941, 2839-2862, 2882, 2897-2901.

(3) V. *Annales parlem. belges, Ch. des rep.*, séance du 24 août 1895, p. 2819.

tout, dans les cabarets ou ailleurs, de petits groupes, organes d'ambitions locales ; ces groupes se diront que, en restant isolés, ils réussiront chacun à se faire représenter au conseil communal ; il leur suffira pour cela de réunir quelques adhésions, et le tour sera joué. Alors on verra aussi dans les conseils communaux formés des représentants de divers groupes, on verra, dis-je, la paix bannie des affaires communales, on verra la guerre partout (1). » La vérité est que les catholiques craignaient l'introduction dans les conseils communaux des Flandres, grâce à la représentation proportionnelle, des représentants des autres partis. M. Wœste (2) à la Chambre des représentants et M. Lammens (3) au

(1) Wœste, Ch. des repr., séance du 24 août 1895, *Annales parlemen. belges*, p. 2832. V. la réfutation des *Arrangements de M. Wœste*, dans la *Revue mensuelle* de l'Assoc. réf. de Bruxelles, 14e année, 1895, p. 103 et s., notamment p. 106 : « M. Wœste rêve d'une population rurale, où toute lumière et toute discussion sont étouffées, se dressant comme une muraille devant une population urbaine et industrielle livrée, elle, à tous les périls des entreprises démagogiques. Le rêve est dangereux et le réveil serait mortel. »

(2) M. Wœste disait, dans la séance du 24 août 1895 (V. *Ann. parlem. belges*, *Ch. repr.*, p. 2832), que ses amis et lui chercheraient à « serrer les rangs » et à empêcher l'introduction de la représentation proportionnelle dans les villages, alors que les autres partis « pâtiront de la représentation proportionnelle, tandis que nous, au moins, dans une certaine mesure, nous pourrons en combattre les effets. » Comp. M. Wœste, *Revue générale*, 1886, p. 635 : « Ce système serait *désastreux* dans une foule de communes rurales. » V. sur les mesquins calculs du parti catholique, Mommaert, *La représentation proportionnelle dans les villages*, *Revue mensuelle*, 12e année, 1893, p. 31.

(3) « Ce qui, à mon avis, recrute surtout des adversaires contre ce système, dans les rangs de la droite, c'est la forte majorité que nous possédons aujourd'hui au sein de nos Chambres et dans la plupart des conseils communaux du pays. On se figure que cette majorité est devenue inébranlable ; pourquoi, dit-on, la sacrifier et ouvrir la porte à nos adversaires politiques, aux socialistes ? *Le régime électoral majoritaire peut nous préparer un jour de cruelles surprises,*

Sénat, avouaient franchement les calculs de leur parti. Les catholiques espèrent vaincre, même aux ballottages, en faisant appel aux « hommes de l'ordre », contre « les candidats du drapeau rouge (1) ». Les libéraux ont souvent joué ce rôle de dupe, mais ils commencent à comprendre qu'une entente avec les socialistes est possible, qu'elle pourrait être avantageuse ; « le désir d'aboutir à un accord devient de plus en plus général et cette tendance fournit des indications qui ne sauraient être négligées (2). »

Quant au projet du gouvernement, on lui reprochait d'être un coup de parti. « Les catholiques, disait M. Vandervelde à la Chambre des représentants (3), ne

même dans ces bonnes petites communes des Flandres, même dans les arrondissements conservateurs où un conseil communal homogène gouverne aujourd'hui. » Lammens, Sénat, séance du 6 septembre 1895, *Annales parlementaires belges*, *Sénat*, p. 751. On voit que M. Lammens est plus prévoyant que M. Wœste.

(1) V. Goblet d'Alviella, *Revue de Belgique* (*Bruxelles*), juin 1898, *Les ballottages et la morale de nos dernières élections*. Comp. son article, *La crise politique et le mouvement des partis en Belgique*, *Revue politique et littéraire* (*Revue bleue*), 4 mars 1899, p. 258.

(2) V. Maurice Vauthier, *La crise du libéralisme en Belgique*, *Revue de Paris*, 15 mai 1898, p. 381.

(3) Séance du 24 août 1895, *Annales parlementaires de Belgique*, *Ch. des rep.*, p. 2830. Comp. Lorand, séance du 26 août 1895, *Annales parlem. belges*, *Ch. des rep.*, p. 2862. Comp. Goblet d'Alviella, *La crise politique et le mouvement des partis en Belgique*, *Revue politique et littéraire* (*Revue bleue*), 4 mars 1899, p. 262 ; Jules Carlier, *Progrès ou recul? Revue mensuelle* de l'Association réformiste belge, 14e année, 1895, p. 65 ; Mommaert, *La représentation proportionnelle dans les villages*, *Revue mensuelle*, 12e année 1893, p. 31 : « Beaucoup de catholiques souhaitent la représentation proportionnelle pour les villes et les grandes communes, mais n'en veulent pas pour les modestes villages. Je comprends cela : l'égoïsme est un vieux péché bien commun. On voudrait bien obtenir ici quelques droits et quelques pouvoirs, mais sans céder ailleurs les mêmes avantages aux adversaires. » V. enfin R. Siegfried, *Die Proportionalwahl*, 2e éd., Berlin, 1898, p. 13, note.

veulent pas de la représentation des minorités, mais ils acceptent la représentation de la minorité catholique. En d'autres termes, ils veulent la caricature de la représentation proportionnelle, si bien que l'organisation communale rêvée par le gouvernement aura un corps majoritaire et une tête proportionnaliste. » D'après le projet du gouvernement, en effet, on se le rappelle, la représentation proportionnelle ne devait s'appliquer que lorsqu'aucune des listes en présence n'aurait obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés. Cette combinaison profiterait, sans doute aux catholiques, dans les communes rurales des Flandres et du Limbourg, où ils forment l'immense majorité ; mais il est douteux que le parti catholique en ait profité dans les grandes villes, où les partis anticléricaux auraient pu se coaliser et avoir la majorité absolue. M. Lorand avait raison de dire : « L'un des effets bienfaisants que l'on attend de la représentation proportionnelle, c'est de rendre inutiles les coalitions des partis, et le grand reproche que l'on peut faire à la formule du gouvernement, c'est d'être *une prime aux coalitions* (1). » Les libéraux et les socialistes auraient intérêt, à Bruxelles par exemple, à se coaliser et, étant donné qu'ils forment la majorité absolue, à exclure la minorité catholique. « En général, écrit M. Goblet d'Alviella (2), c'est contre les catholiques que les coalitions se sont conclues et qu'elles se concluront de plus en plus dans l'avenir, sans établir entre ceux qui les contractent autre chose

(1) Lorand, Chambre des représentants, séance du 26 août 1895, *Annales parlementaires de Belgique*, *Ch. des repr.*, p. 2857.

(2) *La crise communale à Bruxelles et la représentation proportionnelle*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, 15e année, 1896, p. 67. Comp. du même, *Les ballottages et la morale de nos dernières élections*, *Revue de Belgique* (*Bruxelles*), juin 1898, et Al. Dechamps, *Notre régime électoral*, Bruxelles, 1896, p. 17.

qu'un lien purement négatif, voire une duperie réciproque, s'exerçant surtout au détriment des plus modérés et des plus scrupuleux. » Quoi qu'il en soit, la représentation proportionnelle *partielle* était dénoncée comme *partiale*, par les libéraux (1). M. Ligy, rapporteur de la commission défendait le système proposé par le gouvernement en disant que c'était une simple expérience qu'on allait faire ; si la représentation proportionnelle, appliquée dans les communes où aucun parti n'a eu la majorité absolue, donne de bons résultats, les autres communes, aux élections suivantes, imiteront cette pratique ; « là, au contraire, où le mal se sera manifesté, à la plus prochaine élection, les partis désagrégés s'uniront de manière à présenter au corps électoral une liste complète, pouvant rallier la majorité des suffrages. Du coup, c'en sera fait de la représentation proportionnelle (2). »

La Chambre des représentants, après avoir rejeté des amendements tendant à l'application de la représentation proportionnelle intégrale (3), adopta le projet du

(1) « En cas d'adoption de la représentation proportionnelle partielle — et je pourrais ajouter partiale. » Lorand, Chambre des représentants, séance du 26 août 1895, *Annales parlementaires de Belgique, Ch. des rep.*, p. 2862.

(2) Ligy, rapporteur, Ch. des rep., séance du 26 août 1895, *Annales parlementaires de Belgique*, Ch. des rep., p. 2843. M. Ligy répondait ainsi à l'objection de M. Wœste (v. *suprà*, p. 353) : « Pour formuler cette objection, il faut que mon honorable contradicteur, M. Wœste, ait perdu de vue que, dans le projet du gouvernement, la condition essentielle de l'application de la représentation proportionnelle, c'est précisément que ces petits groupes soient assez puissants pour l'emporter contre la majorité des électeurs. Il ne pourra suffire de quelques groupes isolés, de quelques fractions dissidentes, pour amener dans les conseils la discorde et la désunion. Il faudra que les différents partis opposants soient, réunis, plus forts que celui qu'ils combattent. » Séance du 26 août 1895, *Ann. parlem. belges, Ch. des rep.*, p. 2843.

(3) « La déclaration que j'ai faite en mon nom et au nom d'un

gouvernement dans sa séance du 28 août 1895, par 68 voix contre 55 (1). Le Sénat adopta le projet, le 6 septembre 1895, par 57 voix contre 10 (2).

La *loi relative aux élections communales*, est du 12 septembre 1895 (3). Elle introduit la représentation proportionnelle dans le cas où la majorité absolue n'a pas été atteinte : le système admis est celui du *chiffre répartiteur* (système d'Hondt) (4) ; afin d'empêcher un trop

grand nombre de mes amis est celle-ci : Nous sommes absolument partisans de la représentation proportionnelle la plus complète et la plus intégrale possible, appliquée à tous les corps électifs dans tout le pays. » Lorand, Chambre des représentants, séance du 28 août 1895, *Annales parlementaires belges, Ch. des rep.*, p. 2919. V. sur l'amendement de M. Theodor (loi d'option locale), *Annales parlem. belges, Ch. des rep.*, séance du 28 août 1895, p. 2917. M. Vandervelde, à la Chambre des représentants (séance du 24 août 1895, *Ann. parl. belges*, p. 2829), et M. Lammens, au Sénat (séance du 6 septembre 1895, *Annales parlementaires de Belgique, Sénat, session législ. ordin.* de 1894-1895, p. 751), considéraient la représentation proportionnelle comme une conséquence forcée du vote obligatoire introduit dans la loi municipale : « Du moment que le vote est obligatoire, disait M. Lammens (Sénat, *loc. cit.*), la loi doit le rendre efficace. Vous n'avez pas le droit de forcer un citoyen à voter, s'il n'a pas un moyen quelconque d'obtenir une part de représentation. »

(1) V. *Annales parlementaires de Belgique, Ch. des repr.*, séance du 28 août 1895, p. 2924.

(2) V. *Annales parlementaires de Belgique, Sénat*, séance du 6 septembre 1895, p. 767.

(3) V. cette loi dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1896, p. 445 et s., notice par M. P. Wauwermans. V. aussi *Dispositions législatives concernant l'application de la représentation proportionnelle aux élections communales* ; *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, 14e année, 1895, p. 130-131 ; V. aussi L. Dupriez, *chronique politique* (*Belgique*), *Revue du droit public*, t. VI, 1896, p. 157 et s. (*La loi relative aux élections commmunales*).

(4) Voici le texte des articles de cette loi qui nous intéressent : « Art 43. Lorsqu'il y a plus d'un membre à élire, les candidats qui ont obtenu plus de la moitié des voix sont proclamés élus. Si le nombre de ces candidats est inférieur à celui des mandats à conférer, il est pourvu aux sièges non attribués conformément aux règles

grand émiettement des partis, la loi introduit la condition d'un *quorum*, variable suivant le nombre des membres à élire, pour qu'une liste soit admise à la répartition proportionnelle des conseillers (1). L'article 62 de la loi établit le vote obligatoire.

Quels sont les effets de la représentation proportionnelle partielle, appliquée aux élections communales en Belgique (2)? Il faut dire tout d'abord que ce régime

suivantes. Art. 44 : Le nombre des bulletins contenant des suffrages valables en faveur d'une seule liste ou d'un ou plusieurs de ses candidats constitue le chiffre électoral de la liste. Les candidatures isolées sont considérées comme constituant chacune une liste distincte... Art. 45 : La répartition entre les listes admises s'opère de manière à attribuer à chacune d'elles autant de sièges que son chiffre électoral comprend de fois le nombre de voix le plus réduit obtenant un siège. A cet effet, on divise les chiffres électoraux des listes admises, par 1, 2, 3, 4, 5 etc. et les mandats sont attribués à raison de l'importance des quotients obtenus. Le plus fort quotient confère le premier siège, le deuxième quotient, le deuxième siège, et ainsi de suite, jusqu'à ce qu'il soit pourvu à tous les mandats. Les mandats déjà acquis, par la majorité absolue, aux candidats d'une liste, viennent en déduction des sièges revenant à cette liste à raisen des quotients... Art. 46 : Les sièges revenant à une liste sont conférés aux candidats de cette liste qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages. » V. sur le système d'Hondt, *suprà*, p. 331.

(1) « Art. 44... Le bureau principal admet à la répartition des sièges les listes dont le chiffre électoral atteint la quotité suivante : le tiers des voix, s'il y a moins de quatre membres à élire ; le quart, s'il y a quatre à six membres à élire ; le cinquième, s'il y a sept à douze membres à élire ; et le sixième, s'il y a plus de douze membres à élire. Toutefois, lorsque la quotité requise n'a été atteinte par aucune liste ou que les listes l'ayant atteinte n'ont pas obtenu ensemble plus de la moitié de la totalité des voix, sont admises à la répartition des sièges, les listes les plus favorisées dont les chiffres électoraux réunis comprennent plus de la moitié des voix. »

(2) Nous ne posons pas la question, en nous plaçant au point de vue des *intérêts* de tel ou tel parti, comme le fait M. Wœste : « Les fruits en ont-ils été heureux, et pour *serrer la question*, les catholiques ont-ils retiré quelques avantages de leur présence dans certains conseils communaux d'où ils étaient exclus ? » Wœste, *Les mécomptes de la représentation proportionnelle*, *Revue générale* (*Bruxelles*), jan-

hybride (cette combinaison de la représentation proportionnelle avec le procédé majoritaire d'une part (1), et l'admission d'un *quorum* de l'autre) n'était pas fait pour favoriser le succès de notre réforme en Belgique (2). Le système proportionnaliste, pourtant, malgré ces conditions défavorables, fut aisément appliqué ; « les opérations électorales ont presque partout marché de la façon la plus aisée et la plus rapide, jusque dans les humbles villages des contrées les plus reculées du pays (3). » Les premières élections proportionnelles en Belgique eurent lieu le 17 novembre 1895 ; le système proportionnel ne fut appliqué que dans un très petit nombre de communes, la majorité absolue ayant été atteinte dans la plupart d'entre elles. Les élections communales de novembre 1895 donnèrent, sur 2598 conseils communaux que compte le pays, 1.745 conseils catholiques homogènes, 408 libéraux homogènes, 93 socialistes homogènes, et 352 conseils communaux mixtes seulement (4). Les con-

vier 1898. La science ne saurait « serrer ainsi la question » ; elle doit élargir le débat.

(1) V. sur une combinaison du procédé majoritaire avec la représentation proportionnelle, de Malander, député d'Audenarde, et de Thier, *Système majoritaire et représentation proportionnelle, Un mariage de raison*, 1895. V. les observations de la *Revue mensuelle* de l'Assoc. réfor. de Bruxelles (14e année, 1895, p. 128), sur cette combinaison : « Dans ce mariage de raison entre le système majoritaire et la représentation proportionnelle, on devine aisément que nos sympathies ne sauraient aller qu'à l'un des deux conjoints. Mais peut-on même conclure cette union ? Nous sommes convaincus du contraire, et chaque jour renforce notre conviction. C'est faire œuvre ingrate, par conséquent, que d'y pousser. »

(2) V. Alphonse Dechamps, *Notre régime électoral, la démocratie et la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1896, p. 11 (*L'expérience partielle de la Représentation proportionnelle*).

(3) *Premier essai*, par J. C., *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, 14e année, 1895, p. 132.

(4) V. *Tableau statistique des élections communales de* 1895 par un

seils communaux mixtes furent élus surtout dans les grandes villes, où il y avait trois ou quatre partis en présence, sans qu'aucun d'entre eux ait obtenu la majorité absolue ; c'est ainsi qu'à Bruxelles, Gand, Liège, Verviers, les conseils communaux élus furent mixtes (1). A Bruxelles, les libéraux avec 12.000 voix eurent 15 conseillers ; 9.000 voix catholiques élurent 12 conseillers ; 8.000 voix socialistes 12 ; et 5.500 voix radicales, n'ayant pas atteint le quorum, n'obtinrent aucun siège (2). On voit donc qu'il n'y avait pas de majorité dans les conseils communaux des grandes villes ; là, en effet, où il n'y a pas de majorité homogène dans le corps électoral, la représentation proportionnelle ne saurait en créer une (3). Là, au contraire, où il n'y avait que deux par-

docteur en droit (M. Léger), Gand, 1896 ; M. Van den Heuvel, *Les partis politiques en Belgique*, *Revue du droit public*, t. V (1895), p. 408. Comp. les chiffres donnés par M. Al. Dechamps, *Notre régime électoral, la démocratie et la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1895, p. 12.

(1) V. Al. Dechamps, *Notre régime électoral*, p. 12, et Van den Heuvel, *Les partis politiques en Belgique*, *loc. cit.*, p. 408.

(2) V. Al. Dechamps, *loc. cit.*, p. 14. A Liège les catholiques ont obtenu 11.000 suffrages, les libéraux 9.000, les socialistes 8.900 et les radicaux 5.000 ; la répartition des sièges fut proportionnelle ; si la représentation proportionnelle n'existait pas, tout dépendrait des hasards des ballottages et des coalitions. A Gand, les libéraux eurent 12.400 suffrages, les catholiques 11.500, les radicaux-socialistes 10.000. A Anvers, les libéraux ont réuni 24.900 voix, les catholiques 24.000 et les socialistes 2.100 ; si la représentation proportionnelle n'existait pas, l'issue du ballottage entre catholiques et libéraux dépendrait, à Anvers, « de la fantaisie du petit groupe socialiste qui pouvait faire élire exclusivement les uns ou les autres, selon son intérêt et les calculs de sa politique anti-gouvernementale. » Al. Dechamps, *Notre régime électoral*, p. 15.

(3) V. Al. Dechamps, *Notre régime électoral*, p. 14 ; *Premier essai*, par J. C., *Revue mensuelle* de l'Association réformiste belge, 14e année, 1895, p. 135 ; Goblet d'Alviella, *La crise communale à Bruxelles et la représentation proportionnelle*, *Revue mensuelle*, 15e année, 1896, p. 61.

tis en présence, « même l'application intégrale de la représentation proportionnelle, tout en détruisant l'homogénéité du conseil, n'aurait pas empêché dans ces communes la formation d'une majorité (1) ». La représentation proportionnelle en Belgique, n'a point entraîné l'émiettement des partis ; elle leur a donné, au contraire, plus de cohésion et de discipline (2). « Le vieux parti libéral historique, par exemple, est sorti de la journée plus confiant dans son avenir, et sachant ce qu'il pouvait attendre d'une action isolée le préservant de toute compromission douteuse » (3).Mais si l'émiettement ne s'est pas produit dans les grandes villes, *la représentation vraie* a donné un conseil communal ne renfermant pas de majorité homogène. Par suite de la présence des minorités au conseil communal, l'administration municipale est devenue plus difficile évidemment, mais est-ce à dire qu'elle a été plus mauvaise ? (4) Le contrôle est gênant, mais il est utile.

La juxtaposition des différents partis au sein des conseils communaux constitue un obstacle à ce que l'un d'eux exécute jusqu'au bout son programme ; une pareille politique serait pleine de périls (5). La représentation de tous les partis au conseil communal favorise

(1) Goblet d'Alviella, *La crise communale à Bruxelles et la représentation proportionnelle*, *Revue mensuelle* de l'Association réformiste belge, 15e année, 1896, p. 62.

(2) *Premier essai*, par J. C., *Revue mensuelle* de l'Association réformiste de Bruxelles, 14e année, 1895, p. 133.

(3) *Premier essai, loc. cit.*

(4) V. *La satisfaction facile*, par J. C., *Revue mensuelle*, 15e année, 1896, p. 49. Comp. Goblet d'Alviella, *La crise communale à Bruxelles et la représentation proportionnelle*, *Revue mensuelle*, 15e année, 1896, p. 65 : « Personne ne contestera que le régime majoritaire pur et simple était plus *commode* pour nos administrateurs communaux. »

(5) V. Goblet d'Alviella, *La crise communale à Bruxelles et la représentation proportionnelle*, *Revue mensuelle*, 15e année, 1896, p. 66.

les compromis (1) ; et l'on sait, d'ailleurs, que « la transaction n'est pas l'abdication et que la conciliation n'est pas la capitulation (2) ». On doit reconnaître, cependant, qu'après l'introduction de la représentation proportionnelle, les conseils communaux mixtes n'avaient pas de majorité homogène et compacte. Il y a bien eu une crise communale à Bruxelles, un conseil échevinal démissionna parce qu'il n'était pas appuyé par une majorité compacte (3) ; mais combien de conseils communaux mixtes n'ont pas fait preuve de stabilité et de bonne administration ! Concluons donc, avec M. Goblet d'Alviella (4) : « Le remplacement du ballottage par l'application de la représentation proportionnelle a donc été un progrès, à quelque point de vue qu'on se place. »

L'application de la représentation proportionnelle aux élections des conseils provinciaux a été rejetée par le parlement, en 1898 (5). « Les élections générales qui ont suivi, dit M. le député Lorand (6), ont constitué une nouvelle et éclatante démonstration de sa nécessité. »

A peu près à la même époque, où on introduisait la représentation proportionnelle dans les élections com-

(1) V. notre section Ire, ch. III.

(2) Al. Dechamps, *Notre régime électoral*, Bruxelles, 1896, p. 16.

(3) V. Goblet d'Alviella, *La crise communale à Bruxelles et la représentation proportionnelle*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, 15e année, 1896, p. 61 et s. La crise, d'ailleurs, s'est vite dénouée, v. *ib.*, p. 65.

(4) *La crise communale à Bruxelles et la représentation proportionnelle*, *loc. cit.*, p. 66.

(5) Les adversaires de la représentation proportionnelle, comme M. Wœste, par exemple, lui opposent le fractionnement des circonscriptions actuelles en collèges n'ayant à nommer qu'un ou deux conseillers, cinq tout au plus. V. Lorand, *Revue politique et parlementaire*, 10 septembre 1898.

(6) V. sa *Chronique politique* (*Belgique*), dans la *Revue politique et parlementaire*, septembre 1898, p. 672.

munales en Belgique, la constitution du 1er janvier 1895 pour la province de Mendoza, dans la République Argentine, consacrait notre principe. L'article 57 de cette constitution est ainsi conçu : « La proportionnalité de la représentation, sur la base du quotient électoral, sera la règle dans toutes les élections populaires, afin de donner à chaque opinion un nombre de représentants proportionnel au nombre de ses adhérents, suivant le système que déterminera la loi pour l'application de ce principe » (1). La loi électorale est du 29 octobre 1895 (2). Elle organise le système de la *concurrence des listes*, pour l'élection des députés de la province et des électeurs du second degré qui élisent le gouverneur et le vice-gouverneur de la province (3). Le système majoritaire est maintenu pour l'élection des sénateurs qui sont élus au scrutin uninominal. Les élections propor-

(1) V. *Bulletin de la Société de législation comparée*, t. 24 (1894-1895), p. 799, *Note sur la représentation proportionnelle dans l'État de Mendoza* (*République Argentine*), par M. G. de Frézals. L'article 49 de la constitution de la province de Buenos-Ayres (en vigueur depuis 1873) s'exprime ainsi : « La proportionnalité de la représentation sera la règle dans toutes les élections populaires. » L'article 54 de la constitution de la province de Santiago del Estero (en vigueur depuis 1884) dispose : « La législature, en dictant la loi électorale, adoptera un système qui rende possible la représentation proportionnelle. »

(2) V. *Annuaire de législation étrangère*, 1896, p. 904-906, analyse par M. H. Prudhomme.

(3) « Art. 63 : 1. Elle (la Chambre des députés qui proclame le résultat général du scrutin), divisera le nombre total des suffrages par le nombre des députés ou des électeurs du gouverneur... Le quotient de cette opération sera dit le quotient électoral. 2. Elle divisera par le quotient électoral le nombre des voix obtenues par chaque liste. 3. Les nouveaux quotients indiqueront le nombre des candidats de chaque liste élus..... 5, seront proclamés élus les candidats de chaque liste qui auront obtenu le plus grand nombre de voix, jusqu'à concurrence du nombre qui appartient à chaque liste. » V. *Annuaire de législation étrangère*, 1896, p. 905.

tionnelles ont eu lieu dans tout l'État, sans difficultés, et « à la satisfaction des trois partis politiques locaux et de l'opinion publique » (1).

On peut signaler une autre application importante du scrutin de liste avec répartition proportionnelle, en Serbie. L'article 93 de la constitution (*oustav*) du royaume de Serbie, du 22 décembre 1888 (3 janvier 1889), est ainsi conçu : « Le chiffre total des électeurs qui ont voté, divisé par le nombre des députés que doit choisir le corps électoral intéressé, donne le quotient électoral, d'après lequel on déterminera le nombre des candidats élus à prendre dans chaque liste. Chaque liste reçoit autant de sièges qu'elle réunit de fois le quotient électoral. Le quotient sera décerné tout d'abord au candidat *inscrit en tête de la liste*, et ensuite aux autres candidats *suivant l'ordre d'inscription*, jusqu'à ce que le nombre des suffrages obtenus par cette liste soit épuisé (2). » La loi électorale du 25 mars 1890 (3) reproduit, presque littéralement, les dispositions de la constitution sur la représentation proportionnelle. Celle-ci, bien qu'ins-

(1) G. de Frézals, *Note sur la représentation proportionnelle dans l'État de Mendoza (République Argentine), Bulletin de la Société de législation comparée*, t. 24 (1894-1895), p. 799. Comp. du même, *Le quotient, les élections du* 8 *septembre* 1895 *dans l'État de Mendoza, Revue mensuelle* de l'Assoc. réfor. de Bruxelles, 14e année, 1895, p. 141 et p. 144 : « Le 8 septembre sera une date dans le détail de l'histoire de la science politique. Le résultat a été complet et significatif. Les législateurs de la province, les partis, la nation, et nous autres tous, qui exerçons ici un droit électoral, nous avons donné à nous-mêmes et aux autres, un exemple, une leçon et un argument de progrès. Mendoza s'est fait honneur et doit s'en féliciter. »

(2) V. *Annuair e de législation étrangère*, 1889, p. 836, traduction et notice par M. Milovanovitch. V. aussi Dareste, *Les constitutions modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. II, p. 252.

(3) V. *Annuaire de législation étrangère*, 1890, p. 845 et s., *notice générale sur les travaux législatifs pendant la session de* 1889-1890 (*Serbie*), par M. G. Pavlovitch.

crite dans la constitution, peut être abolie par une simple loi votée par la Skoupschtina nationale dans les conditions ordinaires (1). Si, en effet, le pays veut sérieusement la révision de la constitution, il faut, d'après la juste observation de M. Ch. Borgeaud (2), commencer par abolir la représentation proportionnelle. « Il est évident, en effet, que, dans une assemblée élue d'après ce système, les conditions mises à l'exercice de l'initiative constituante à la Skoupschtina, sont à peu près irréalisables (3). » Voilà pourquoi, d'après M. Ch. Borgeaud, la représentation proportionnelle n'a pas de grandes chances de succès dans l'État Serbe (4).

(1) « Exceptionnellement, les articles 89 à 94 de la présente constitution peuvent, à l'expiration d'une période de six ans, être l'objet d'une révision constitutionnelle au moyen d'une proposition votée par la Skoupschtina nationale dans les conditions ordinaires. » Article 202 de la constitution de 1889, V. Dareste, *op cit.*, t. II, p. 271 et Ch. Borgeaud, *Établissement et révision des constitutions en Europe et en Amérique*, Paris, 1893, p. 146.

(2) *Établissement et révision des constitutions en Europe et en Amérique*, p. 146.

(3) Borgeaud, *loc. cit.* L'élection proportionnelle, nous l'avons vu (V. *suprà*, p. 203), empêche la formation de très fortes majorités au sein du parlement. Or, l'art. 201 de la constitution serbe exige des conditions spéciales pour qu'une proposition de révision soit admise par la Skoupschtina : « Si une proposition de ce genre provient de l'initiative de la Skoupschtina, elle doit être votée par la Skoupschtina à trois reprises différentes, et à cinq jours d'intervalle entre deux votes consécutifs. Pour statuer sur une proposition de ce genre, il faut que les *trois quarts* au moins du nombre des députés fixé par la constitution soient présents à la séance ; et la proposition sera considérée comme adoptée, si les *deux tiers*, au moins des députés présents votent en faveur de la proposition. » V. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 270.

(4) Ch. Borgeaud, *Établissement et révision des constitutions en Europe et en Amerique*, p. 146. M. Borgeaud se trompe lorsqu'il dit (*loc. cit.*) que la constitution serbe « introduit pour les élections à l'assemblée, le *système préconisé par Stuart Mill, du quotient électoral* ». La constitution du 3 janvier 1889 consacre la *concurrence des listes*, et non le *système Hare*.

Voilà les pays qui, à notre connaissance (nous ne parlons pas de la Suisse en ce moment), ont introduit le *scrutin de liste avec répartition proportionnelle*. En France, la question a été discutée au parlement, mais sans aucun succès (1). Il n'y a pas longtemps encore MM. les députés Lemire, Dansette et Le Gavrian, déposaient au bureau de la Chambre deux propositions de loi tendant à l'introduction du scrutin de liste avec répartition proportionnelle pour les élections législatives (2).

« Si jamais la représentation des minorités entre dans

(1) V. les ouvrages souvent cités de M. E. Naville. V. aussi Maurice Vernès, *Les débats des assemblées françaises relatifs à la représentation proportionnelle*, *La représentation proportionnelle*, *Études de législation et de statistique comparées, publiées sous les auspices de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, Paris, 1888, p. 481-496. Comp. notre ch. I, § I, *suprà*, p. 273.

(2) V. *Séance du 25 juin* 1896, *proposition de loi ayant pour objet la représentation proportionnelle des partis dans les assemblées législatives, présentée par M. Lemire, député, Chambre des députés, documents parlementaires, annexes, session de* 1896, *annexe* n° 1961. M. l'abbé Lemire proposait la concurrence des listes. V. sur cette proposition de loi, *Revue mensuelle* de l'Association réformiste belge, 15e année, 1896, p. 55-58, *La représentation proportionnelle en France, projet de M. l'abbé Lemire*. Quant à la proposition Le Gavrian et Dansette, V. *Séance du 25 juin* 1896, *proposition de loi portant rétablissement du scrutin de liste pour les élections à la Chambre des députés et organisation de la représentation proportionnelle, présentée par MM. J. Dansette et Le Gavrian, députés. Documents parlementaires, Ch. des députés, session de* 1896, *annexe* n° 1956. A signaler les articles 16 et 17 de cette proposition de loi, qui établissaient un *quorum* d'admission : « Art. 16... Une liste n'a droit à aucune représentation si elle n'obtient pas un chiffre général permettant de lui attribuer dans la représentation proportionnelle au moins un député, quand il y a cinq sièges à pourvoir ; deux députés de cinq à dix sièges ; trois députés de onze à quinze sièges ; quatre députés de quinze à vingt sièges... Art. 17 : Si aucune des listes n'a obtenu un chiffre général suffisant, il y aura lieu de procéder à un scrutin de ballottage. Ce scrutin est fixé au deuxième dimanche suivant le premier tour. »

nos lois, disait M. Lefèvre-Pontalis (1), elle n'y entrera que lorsque tous les autres pays l'auront adoptée. » Espérons pour l'honneur de la France, qu'il n'en sera pas ainsi. Qu'on réfléchisse sur ce qu'un député disait au parlement d'un pays voisin (2) : « Si en Belgique, nous avions attendu l'expérience des autres nations pour adopter les chemins de fer, eh bien, au lieu d'avoir été les premiers à donner l'exemple de l'organisation d'une voie ferrée générale, nous en serions restés au système des diligences. » La France, elle aussi, elle surtout, est habituée à être à la tête du progrès ; qu'on ne vienne donc pas prétendre qu'elle sera le dernier pays parmi les derniers qui réaliseront l'égalité et la justice dans les élections.

La démocratie suisse s'est montrée, il faut le reconnaître, plus progressiste et plus confiante d'elle-même, que n'importe quel autre pays.

II

L'expérience de la concurrence des listes en Suisse.

« Nous sommes le pays de la démocratie par excellence », dit un ancien président de la confédération suisse (3). On pourrait dire aussi que la Suisse est la patrie de la *vraie démocratie*, de la représentation proportionnelle (4). Le mouvement législatif en ce sens est

(1) *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, avril 1898.

(2) M. Bergé, Chambre des représentants de Belgique, séance du 30 mai 1893, *Annales parlementaires de Belgique, Ch. des représentants*, séance citée.

(3) Numa Droz, *Études et portraits politiques*, Genève-Paris, 1895, p. 2.

(4) M. Meyr appelle la Suisse : « Das eigentliche Heimatland der Proportionalwahl. » V. son article *Proportionalität* dans le *Staatslexikon*, éd. Bruder. En Suisse, on désigne ordinairement la représen-

« irrésistible » dans ce pays (1). C'est là la meilleure preuve du succès de la représentation proportionnelle dans les cantons qui l'ont appliquée. « S'il réussit, disait M. Numa Droz (2), nul doute que le vote proportionnel fera son tour de Suisse, comme le referendum. » Nous verrons que la représentation proportionnelle a bien fait le tour des cantons. Voilà la meilleure réponse à ceux qui nous disent, comme M. Hilty (3), que si la réforme présentait tant d'avantages, depuis cinquante ans qu'elle est connue, elle devrait avoir conquis le monde civilisé. Ce raisonnement, d'ailleurs, est des plus défectueux ; on sait aujourd'hui qu'il ne suffit pas de proclamer l'*évidence* (4), pour vaincre les préjugés et la routine.

La Suisse se trouve fort heureusement dans des conditions tout à fait favorables à la propagation de la représentation proportionnelle. « Grâce à notre organisation fédérative, dit M. Numa Droz (5), nous pouvons

tation proportionnelle par : *Proportionnelle*, tout court, ou bien encore par : *Proporz*. (par opposition à la *Majorz*). M. Hilty dit, au sujet de cette dernière expression : « Que la belle chose maintenant correspond à un joli mot ! », et il ajoute que ce mot « fait horreur ». V. *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, 1893, p. 421 et 1892, p. 33.

(1) « The movement towards proportional representation may be considered as irrepressible now in the Swiss confederation, and the Swiss expect that it will in the course of time, go the round of the other civilized countries. » L. Wuarin, *Recent political experiments in the swiss démocracy*, *Annals of the american Academy of political and social science*, novembre 1895.

(2) *Études et portraits politiques*, p. 504.

(3) *Die Minoritätenvertretung*, *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1892, p. 157.

(4) V. les théories de Mercier de la Rivière, *De l'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, sur « l'évidence ». (V. Paul Janet, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, 2e éd., Paris, 1872, t. II, p. 696.)

(5) *Études et portraits politiques*, Genève-Paris, 1895, p. 503.

heureusement mettre à l'essai, sur un point ou l'autre du territoire, les principes controversés. Il en est ainsi du vote proportionnel, qui est ou va être expérimenté dans des cantons d'allures et de tempéraments très divers. » La Suisse, grâce à sa forme fédérative, à la petitesse de ses cantons, à l'esprit de ses habitants, est le pays par excellence des expériences politiques (1). Or, si la représentation proportionnelle ne peut que difficilement être appliquée dans un grand pays, s'il est presque impossible de ne l'appliquer que dans deux ou trois circonscriptions électorales, elle peut à merveille être expérimentée dans de petits États démocratiques, tels que les cantons suisses.

Une autre cause qui a contribué au succès et à la propagation de notre réforme en Suisse, c'est que, dans certains cantons, les partis s'étaient entendus pour l'appliquer *en fait*, avant qu'elle fût introduite *en droit* (2). Les lois consacrant l'élection proportionnelle

(1) V. L. Wuarin, *Recent political experiments in the Swiss democracy*, *Annals of the american Academy of political and social science*, novembre 1895.

(2) V. E. Lawrence-Lowell, *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, t. II, p. 235. Comp. Meyr, *Proportionalität*, dans le *Staatslexikon*, éd. Bruder. Aux élections municipales de 1892, en France, il y eut à Nancy une *liste de la représentation proportionnelle*; V. A. Béchaux, *Réforme sociale*, 1er décembre 1892, et *Les élections municipales en France*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 29. En 1896 également, les républicains, les radicaux et les catholiques se sont entendus à Reims pour exclure les socialistes du conseil municipal, et se partager les sièges de conseillers proportionnellement à leur importance numérique. V. J. des Rotours, *La réalisation pratique de la représentation proportionnelle*, *Réforme sociale*, 16 septembre 1897. On peut y ajouter le fameux « pacte de Bordeaux ». Mais ce ne sont là que des faits rares et isolés. V. sur des pratiques analogues dans le royaume de Wurtemberg, Siegfried, *Die Proportionalwahl, ein Votum zur württembergischen Verfassungsreform*, 2e éd., Berlin, 1898, p. 103, note.

ont été précédées en Suisse par les mœurs, ce qui est une garantie de succès pour une législation (1). L'exemple du canton de Vaud mérite d'attirer notre attention. « Décréter la représentation proportionnelle, écrivait en 1875 M. Jules Gfeller (2), sera chez nous chose facile, précisément parce que nos habitudes électorales ont introduit dans une certaine mesure la pratique de la représentation des minorités. *Le plus difficile est donc fait*. En légalisant ce qui existe et en lui donnant la consécration de la loi, on ne se heurtera pas à des intérêts ou à des habitudes enracinées. » Aux dernières élections au Grand Conseil du canton de Vaud, de mars 1898, les différents partis se sont entendus pour introduire *en fait* la représentation proportionnelle (3). Inutile de dire que la loi doit sanctionner ces heureuses pratiques (4) ; « car il n'est guère permis d'espérer que

(1) « Ὁ γὰρ νόμος ἰσχὺν οὐδεμίαν ἔχει πρὸς τὸ πείθεσθαι πλὴν παρὰ τὸ ἔθος. » Aristote, *Politique*, L. II, ch. V, § 14.

(2) *Les droits de l'électeur dans les démocraties, par un membre de l'Association vaudoise pour la réforme électorale* (M. J. Gfeller), Lausanne, 1875, p. 32 (*Considérations spéciales au canton de Vaud*, p. 31-32).

(3) V. *Gazette de Lausanne*, du 14 octobre 1898 : « On était convenu d'appliquer à l'élection le seul procédé qui permît de débrouiller une situation électorale aussi complexe que la nôtre, et qui laissât à chacun des partis sa liberté : *Le scrutin proportionnel*. Le scrutin donna les moyennes de suffrages suivantes : socialistes, 2258 ; libéraux, 1776 ; démocrates, 1559 ; progressistes, 374. *La répartition proportionnelle* des sièges attribua aux partis les nombres suivants de députés : socialistes, 10; libéraux, 7; démocrates, 7 ; progressistes, 1. » Comp. sur les élections de 1895, *Gazette de Lausanne*, du 5 février 1895, et L. Vauthier, *Des procédés électoraux et du vote cumulatif*, *Revue internationale de sociologie*, avril 1898, p. 286.

(4) « Est-ce une raison, parce que l'égalité électorale règne approximativement, pour ne pas lui donner la régularité et la stabilité qu'une loi seule peut offrir ? » *Les droits de l'électeur dans les démocraties, par un membre de l'Association vaudoise pour la réforme électorale* (M. J. Gfeller), Lausanne, 1875, p. 31.

la pratique constante de la justice devienne un jour tellement naturelle à l'homme qu'il soit inutile de l'imposer » (1). Un parti, en effet, une fois qu'il est devenu fort et qu'il espère emporter tous les sièges grâce au procédé majoritaire, refusera de se soumettre à ces *cartels* politiques. On a bien vu, tout dernièrement dans ce même canton de Vaud, les socialistes, espérant avoir la majorité, rompre le traité conclu au mois de mars 1898 (2).

Les associations réformistes suisses ont eu une large part à cette préparation des esprits en faveur de notre réforme. M. Hagenbach-Bischoff, professeur à Bâle, procède à de véritables exercices pratiques de représentation proportionnelle, inutile d'ajouter que ces *expériences électorales*, dirigées par l'éminent professeur de physique à Bâle, réussissent à la grande satisfaction de l'assistance (3).

(1) J. Gfeller, *Les droits de l'électeur dans les démocraties*, p. 32.

(2) A propos d'une élection complémentaire à Lausanne. Voici ce que nous lisons dans la *Gazette de Lausanne*, du 14 octobre 1898 : « Personne ne douta que la proportion résultant des élections générales ne fût respectée au cours des quatre années de la législature. Aujourd'hui les socialistes rompent avec le *scrutin proportionnel* et retournent au *procédé de la majorité absolue*. Et nous assistons à ce singulier spectacle que les démocrates, adversaires en principe du scrutin proportionnel, le respectent sur la foi des traités, tandis que les socialistes, qui s'en disent partisans, le violent contre les traités !... Les socialistes de Lausanne acceptent le scrutin proportionnel, pourvu qu'il leur serve, et le repoussent lorsqu'ils estiment y avoir intérêt. »

(3) Voici ce que nous lisons dans une petite brochure intitulée, *Essai de représentation proportionnelle, le* 30 *mars* 1889 : « Le 30 mars 1889, une nombreuse assemblée de citoyens réunis à la Tonhalle entendait avec le plus grand intérêt l'exposé de M. Hagenbach-Bischoff, professeur à Bâle, sur la représentation proportionnelle. Puis, trois listes furent mises à la disposition des personnes présentes : une liste dite *libérale*, une liste *dite démocratique*, et une liste dite du commerce et de l'industrie. Chaque votant pouvait, à son gré, voter compacte une des listes, panacher, cumuler ses suffrages

La petitesse des cantons suisses facilite le bon fonctionnement de notre réforme ; on n'a pas à craindre trop de complications dans le dépouillement du scrutin (1).

Une autre cause qui a rendu possible le bon fonctionnement de notre réforme en Suisse, c'est l'absence de « caucus » et de « conventions », comme aux États-Unis. La *party machinery* est, d'après M. Lawrence Lowell (2), inconnue en Suisse ; les partis y ont une base *psychologique*, ils y sont plutôt des collections d'individus ayant les mêmes opinions sur les affaires publiques que des *organisations politiques* soumises à une discipline hiérarchique et quasi-militaire (3). On comprend dès lors pourquoi la représentation proportionnelle a réussi en Suisse ; elle n'y a nullement entraîné la prédominance des politiciens et des comités électoraux ; elle a permis, tout simplement, la représentation de toutes les opinions politiques sérieuses qui existent dans le pays (4).

sur un ou plusieurs candidats, ou les donner à des citoyens non portés sur une des trois listes présentées... »

(1) M. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7e éd., t. III, p. 50, dit que l'expérience suisse « n'est pas probante par rapport à un grand pays ». C'est possible ; aussi croyons-nous qu'il faut commencer par appliquer notre réforme aux élections municipales. V. notre section I, ch. III.

(2) *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, t. II, p. 313 : « Another peculiarity of political life in Switzerland is the absence of *party* machinery. The parties are *collections of individuals* who look at public matters from the same stand point, rather than *political organizations* ; and in fact the Swiss have carried out more fully than any other people Röhmer's theory of the strictly *psychological* basis of party division. There are in the Confederation no national committees, no elaborate systems of primary caucuses and general conventions. »

(3) V. sur l'organisation des partis aux États-Unis, notre t. I, L. I, p. 444 et s.

(4) V. Lawrence Lowell, *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, t. II, p. 234-235.

L'absence de gouvernement parlementaire en Suisse, permet d'écarter, dans ce pays, la plus grave des objections qu'on fait à notre réforme : l'impossibilité de former une forte majorité parlementaire, capable de soutenir un gouvernement (1).

Il faut dire, d'ailleurs, que nulle part la nécessité de la représentation proportionnelle ne se faisait sentir avec autant de force qu'en Suisse. L'existence du referendum dans tous les cantons suisses, peut-on dire, montrait, à chaque votation populaire, le désaccord flagrant qui existait entre le Grand Conseil, élu souvent par la minorité du corps électoral, et la majorité du peuple du canton (2). L'oppression de la minorité était très réelle, surtout dans les cantons où, par suite de la division du canton en un très petit nombre de circonscriptions nommant chacune un grand nombre de députés, un parti arrivait souvent à exclure complètement ses adversaires du Grand Conseil (3). Les questions agitées dans les cantons étaient souvent des questions religieuses ; or, nous l'avons vu, c'est surtout en ces matières que l'oppression de la minorité est la plus dangereuse et la plus insupportable (4). Il est curieux de constater que, de très bonne heure en Suisse, certains cantons avaient introduit une sorte de représentation des minorités ; chaque parti confessionnel était re-

(1) V. notre L. III, ch. II, § III.

(2) V. notre t. I, L. I, p. 427.

(3) V. Lawrence-Lowell, *Governments and parties*, t. II, p. 233. Comp. notre t. I, L. I, p. 391.

(4) « It is precisely in religious matters that is the greatest danger of oppression. » Lawrence-Lowell, *op. cit.*, t. II, p. 234. V. aussi G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten, Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, t. XXV (1898), p. 452. V. notre t. I, L. I, p. 367.

présenté de par la loi ; c'est ce qu'on appelait *la parité* (1).

Examinons maintenant les lois des différents cantons suisses qui ont introduit la représentation proportionnelle. Elles présentent certaines différences de détail, mais elles consacrent toutes le système de la *concurrence des listes*, qu'on peut appeler *système suisse* (2). Nous

(1) « Quelques-uns des cantons mixtes avaient ajouté à la représentation proportionnelle (*lato sensu*) ce qu'on appelle en Suisse la *parité*, c'est-à-dire l'égalité appliquée aux populations des différents cultes ; ce qui rendait nécessaire la détermination légale du nombre des députés de l'une et de l'autre religion que chaque collège électoral aurait à nommer, le Grand Conseil devant toujours se composer d'un nombre *certain* et *invariable* de catholiques et de réformés. Cet état de choses subsiste encore (1843) dans les cantons de Saint-Gall et de Thurgovie, le premier composé en majorité de catholiques, le second en majorité de réformés. » Cherbuliez, *La démocratie en Suisse*, Paris, 1843, t. I, p. 126. L'article 46 de la constitution du canton de Saint-Gall, du 1er mars 1831, était ainsi conçu : « Le Grand Conseil se compose de cent cinquante membres. Le district de Saint-Gall en nomme quinze, dont trois doivent être pris en dehors de la bourgeoisie de Saint-Gall, et *parmi ces trois un catholique*. Les cent trente-cinq membres restant sont répartis entre les quatorze autres districts en proportion exacte de la population suisse, *et en observant la parité entre les deux confessions*. » (V. ce texte dans Cherbuliez, *op. cit.*, t. II, p. 419.)

(2) V. Jean-Paul Laffite, *La réforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 47 et s., *le système suisse*. Sur ce système voyez les innombrables publications des associations réformistes suisses. V. par exemple, *Manuel de représentation proportionnelle* (*Association réformiste genevoise*), rédigé par M. Alp. Frey, Genève, 1889. V. surtout, Al. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897. V. les publications antérieures, *Brève exposition du système électoral de la liste libre, recommandé par l'Association réformiste à l'étude des électeurs genevois*, Genève, 1869 ; *Pratique du nouveau système électoral, rapport présenté au Conseil de l'Association réformiste, le 20 mars 1866*, Genève, 1866. V. les brochures, *Fiat justitia, réforme électorale, lettre aux citoyens suisses*, par Philippe Voruz, Lausanne, 1880, *Quelques mots sur notre système électoral en Suisse, et projet de réforme, par un citoyen radical*, Genève, 1890. V. les innombrables études de

prenons comme type la loi du canton de Genève sur la représentation proportionnelle. Après l'étude de cette loi et du fonctionnement de la concurrence des listes à Genève, nous passerons rapidement en revue les autres cantons suisses qui ont introduit dans leurs élections la représentation proportionnelle. Nous terminerons par une courte allusion à l'application de notre principe aux élections du Conseil national suisse.

I

Canton de Genève.

Ce canton n'est pas le premier canton suisse qui ait appliqué la représentation proportionnelle à l'élection de son Grand Conseil ; il vient le troisième en date. Nous commençons, cependant, par lui, parce que c'est dans ce canton que le contraste entre les mauvais effets de l'ancien procédé majoritaire et les bienfaits actuels de l'élection proportionnelle est le plus frappant.

M.E. Naville, et les nombreuses brochures citées au cours de notre étude. La conférence des amis et défenseurs de la représentation proportionnelle, réunis à Saratoga, les 27 et 28 août 1895, recommanda l'adoption du système suisse. V. l'article 7 des résolutions de la conférence : « The swiss system secures greater liberty to the voter by allowing him to choose his candidate from all parts of a large constituency, instead of from a small one electing a single member. It requires just representation, it makes the gerrymander impossible, it lessens corruption, it greatly diminishes the number of wasted votes and the disaffection of a hopeless minority, and it secures men of greater independence and higher character for the representative Body. We especially recommend this system for early adoption in our various municipal elections. » V. ces résolutions dans *Annals of the American academy of political and social science*, novembre 1895 (*the conference of the friends and advocates of proportional representation*). V. aussi *Revue mensuelle* de l'Association réformiste belge, 14e année, 1895, p. 144, *La conférence de Saratoga.*

« Le pouvoir législatif est exercé par un Grand Conseil composé de députés élus par des collèges d'arrondissement proportionnellement à la population. Le canton est divisé en trois collèges d'arrondissement : un pour la ville de Genève, un pour la rive gauche du lac et du Rhône, un autre pour la rive droite du lac et du Rhône », disait l'ancien article 31 de la constitution de la république et canton de Genève du 24 mai 1847 (1). Chacun de ces trois collèges élisait, au scrutin de liste et à la majorité relative des voix (2), un nombre considérable de députés. Il en résultait souvent l'écrasement complet de la minorité qui ne parvenait à élire *aucun* député (3). Les questions religieuses faisant souvent la base des divisions politiques à Genève, un pareil régime offrait de très graves inconvénients ; les protestants de la rive gauche et notamment ceux de la commune de Plainpalais, la plus populeuse du canton après celle de Genève, étaient privés de toute représentation au Grand Conseil (4). « Des catégories de citoyens de la ville, les catholiques entre autres, se trouvaient aussi, contre

(1) V. Dareste, *Les constitutions modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. I, p. 578.

(2) « Sont élus députés au Grand Conseil ceux qui ont obtenu au scrutin de liste la majorité relative des suffrages, pourvu que cette majorité ne soit pas inférieure au tiers des votants. » Art. 37 de la constitution de 1847, V. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 579.

(3) V. Hack, *Ueber die Vertretung der Minoritäten und die Personalrepräsentation*, Tübingen, 1872, p. 19. V. surtout E. Gonin, *Les élections en Suisse et la représentation proportionnelle*, Lausanne, 1880, p. 5 et, *Représentation des minorités, le scrutin de liste avec répartition proportionnelle*, Lausanne, 1881, p. 5. V. pour plus de développements, notre t. I, L. I, p. 391, note 2, et p. 464-465.

(4) V. A. Morin, *De la question électorale dans le canton de Genève*, 2e éd., Genève, 1869, p. 6, comp. p. 24, où il est dit que les protestants de la rive gauche et de la commune de Plainpalais « sont soumis depuis de longues années à une *interdiction* qui dure encore ».

toute équité, placés sous une espèce d'interdit et n'obtenaient quelques députés au Grand Conseil que par une sorte de faveur arrachée à la majorité par le sentiment des convenances (1). » Lorsque les partis, en effet, n'étaient pas trop excités par la lutte, le parti de la majorité faisait une certaine part à la minorité ; mais cet acte de justice ne saurait remplacer l'élection proportionnelle qui permet à chaque parti d'élire *soi-même* ses députés (2). « Il s'agit d'arriver à la représentation des minorités, écrivait A. Morin (3), autrement que par une grâce, une concession de la majorité à la minorité, ou par une entente éphémère entre les partis. Il faut la rendre légale en vertu d'un principe inscrit dans une nouvelle constitution ou dans une loi constitutionnelle. » Les mœurs et les coutumes électorales ne suffisent pas pour garantir les droits des minorités. Lors des élections au Grand Conseil, du 10 novembre 1872, la question à l'ordre du jour était relative aux affaires de l'Église catholique ; eh bien, les radicaux et les indépendants se sont coalisés en vue d'exclure les ultramontains ; « et l'on a réussi, en effet, à exclure presque entièrement de la représentation nationale l'une des opinions le plus directement intéressées dans les questions qu'on allait traiter » (4).

(1) A. Morin, *De la question électorale dans le canton de Genève*, 2e éd., Genève, 1869, p. 6.

(2) A. Morin, *De la question électorale dans le canton de Genève*, 2e éd., Genève, 1869, p. 13. M. Al. Frey écrivait dans le *Manuel de représentation proportionnelle* de l'Association réformiste genevoise, Genève, 1889, p. 11 : « Ce qui retarde le plus, à notre avis, la reconnaissance officielle de la réforme électorale à Genève, c'est que l'esprit de conciliation a si bien prévalu depuis quelques années dans la population que la minorité se trouve être presque toujours représentée dans une assez large mesure. »

(3) *Loc. cit.*

(4) E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en* 1873, Genève, 1874, p. 14.

Une révolution sanglante éclatait à Genève, en 1864; le procédé majoritaire était une des causes déterminantes de cette révolution (1). M. E. Naville publia la même année : *Les élections de Genève, mémoire présenté au Conseil fédéral et au peuple suisse*, où il relevait les vices et les dangers du système électoral en vigueur dans le canton de Genève : « L'organisation du suffrage universel, concluait-il (2), est le plus grand problème social des temps modernes. L'avenir produira, il faut l'espérer, *un système représentatif tel que toute voix aura sa valeur, qu'aucun groupe de citoyens ne pourra rester sans représentants.* » En 1865 se fondait à Genève une *association réformiste* dont M. E. Naville allait devenir le digne président (3). La réforme n'était pas, d'ailleurs, complètement inconnue à Genève, avant cette époque. M. Hoffmann disait à la Constituante de ce canton, en 1842 : « Je voudrais que le corps électoral amenât l'expression véritable de la pensée de toute la nation... Le système par arrondissements ne me paraît pas permettre à toutes les minorités d'être représentées ; que le pays soit divisé en *séries d'opinions* ;... chaque citoyen se casera lui-même et se réunira avec ses amis politiques pour faire ses élections ; on pourrait alors dire que les élections sont une vérité. Toutes brigues électorales seront alors inutiles, etc. » (4). Victor Consi-

(1) Sur le procédé électoral majoritaire dans ses rapports avec la révolution du 22 août 1864, v. les auteurs suisses cités dans notre t. I, L. I, p. 445.

(2) E. Naville, *Les élections de Genève*, Lausanne-Genève, 1864, p. 44.

(3) V. le *Statut de l'Association réformiste*, adopté par l'assemblée générale du 15 février 1865, et son *programme* (15 janvier 1865), dans E. Naville, *La patrie et les partis*, Genève, 1865, p. 39 et s.

(4) *Mémorial de la Constituante de 1842*, p. 189, cité par A. Morin, *De la question électorale dans le canton de Genève*, 2e éd., Genève, 1869, p. 47.

dérant, le disciple de Fourier, quatre ans plus tard, en 1846, dans une brochure intitulée, *De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection véridique* (1), proposait le scrutin de liste avec répartition proportionnelle. Nous n'avons pas à tracer l'histoire du mouvement réformiste dans le canton de Genève. M. Louis Wuarin nous affirmait à Genève que l'introduction de la représentation proportionnelle dans ce canton était due surtout aux événements du Tessin, dont nous parlerons un peu plus loin. On ne pouvait pas sérieusement contester l'efficacité de notre réforme, du moment que les pouvoirs fédéraux venaient de conseiller au canton du Tessin l'introduction de la représentation proportionnelle pour mettre fin à une situation révolutionnaire, et que notre réforme y avait porté ses fruits.

La loi constitutionnelle, introduisant le principe de la représentation proportionnelle pour l'élection au Grand Conseil du canton, fut votée par le Grand Conseil, le 6 juillet 1892 : « L'élection des membres du Grand

(1) Genève, 1846, réimprimée à Zurich, en janvier 1892. Victor Considérant, dans ses *Principes du socialisme, manifeste de la démocratie au XIXe siècle*, 2e éd., Paris, 1847, p. 74, écrivait encore : « On nous trouvera peu partisan du suffrage universel direct, immédiat, mais très disposé à appuyer des combinaisons qui introduiraient plus d'intelligence, de capacité, et en même temps, plus de liberté, de vérité et d'ordre dans notre très vieux système électoral. » V. la critique du système Considérant dans Bluntschli, *Wahlrecht und Wählbarkeit*, dans son *Staatswörterbuch*, et Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl*, *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* de Schmoller, 1893, II, p. 35 et s. Thomas Gilpin déjà en 1844, en Amérique, avait publié une étude intitulée, *On the representation of Minorities of Electors to act with the majority in elected Assemblies*, Philadelphia, 1844. V. E. J. James, *An early essay on proportional representation*, *Annals of the American Academy of political and social science*, mars 1896, et Commons, *Proportional representation*, New-York, 1896.

Conseil a lieu au scrutin de liste d'après le principe de la représentation proportionnelle. » Notre principe fut admis par le peuple du canton, le 7 août 1892, par 3.712 *oui*, contre 2.433 *non* (1). La loi électorale organique est du 3 septembre 1892 (2). L'article 1er de cette loi pose le principe de notre réforme : « L'élection des députés au Grand Conseil a lieu au scrutin de liste avec répartition des députés aux différentes listes, proportionnellement au nombre des suffrages qu'elles ont recueillis dans l'élection. » La représentation proportionnelle ne s'applique dans le canton de Genève qu'à l'élection du corps législatif, du Grand Conseil ; le pouvoir exécutif du canton, ou Conseil d'État, est élu par le peuple, d'après le procédé majoritaire (3). Les juges également sont élus par le Grand Conseil suivant le système majoritaire (4).

Le canton est divisé pour l'élection du Grand Conseil

(1) V. *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7e année, Berne, 1892, p. 554. La représentation proportionnelle était soutenue par le parti *démocratique* (*conservateur*) et les socialistes. Beaucoup de citoyens ignorant le fonctionnement de la réforme, se sont abstenus lors de la votation populaire (v. *Jahrbuch*, *loc. cit.*). Le parti radical et son organe, *le Genevois* de M. Favon, restent toujours hostiles à la réforme.

(2) V. cette loi dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1893, p. 581 (notice de M. Le Fort, député au Grand Conseil), Alphonse Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 23-27 ; J. P. Laffite, *La réforme électorale, la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 118-123 (annexe II, *La loi électorale de Genève*) ; Séverin de la Chapelle, *La représentation proportionnelle, la liste fractionnaire et les listes concurrentes entières, comparées*, *Revue catholique des institutions et du droit*, 2e série, t. X, 1893, p. 245-248 (texte de la loi genevoise).

(3) V. E. Naville, *Les objections à la représentation proportionnelle*, *Revue politique et parlementaire*, avril 1897. Les proportionnalistes suisses sont presque unanimes à repousser l'élection proportionnelle du Conseil d'État. V. notre section I, ch. I.

(4) V. notre section I, ch. II.

en trois circonscriptions électorales : la ville de Genève, élisant 34 députés, la rive gauche, 40, et la rive droite, 26 (1); le Grand Conseil se compose, au total, de 100 députés. Le collège unique donnerait une représentation plus strictement proportionnelle (2), mais cet avantage serait dépassé par des inconvénients très sérieux : « Complication des opérations électorales, fractionnement plus accentué des groupes politiques, lutte de l'influence rurale contre l'influence urbaine, telles seraient, pour un résultat insignifiant, les conséquences du collège unique, à Genève en particulier (3). »

L'article 2 de la loi est ainsi conçu : « Les listes sont formées par les partis politiques ou *groupes d'électeurs.* » Qu'on remarque que la loi genevoise ne *reconnait* pas les partis comme éléments constitutifs de l'État, ainsi que le lui reprochent MM. Bernatzik, Hilty, Séverin de la Chapelle, etc. (4) ; elle ne fait que constater un fait nécessaire et inévitable sous le gouvernement représentatif : le caractère *collectif* de l'élection ; le député est élu forcément par des « groupes d'électeurs »

(1) V. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 45, et le journal *le Genevois* du 8 novembre 1898 (2e éd.).

(2) V. notre L. III, ch. I.

(3) Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 45.

(4) V. Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft*, 1893, II ; Hilty, *Die Minoritätenvertretung, Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, 1892, p. 146 : « Das Freilistensystem setzt voraus, das *offiziell anerkannte Parteien existiren*, welche vor der Wahl ihre kandidaten in Parteiversammlungen bezeichnen. » Comp. Séverin de la Chapelle, *La représentation proportionnelle, la liste fractionnaire et les listes concurrentes entières, comparées, Revue catholique des institutions et du droit*, 2e série, t. X, 1893, p. 260 : « La loi de Genève donne aux groupes (aux partis), *un droit collectif, réel, distinct et supérieur...* »

formés d'après leurs affinités (1). La loi française exige une déclaration de candidature à la préfecture (2); a-t-on jamais dit qu'elle *reconnait* le parti politique auquel le candidat appartient ? Les lois suisses ne font pas autre chose au fond (3). « L'électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire » (art. 6). C'est donc le scrutin de liste complète avec répartition proportionnelle. L'électeur ne peut pas accumuler ses suffrages sur un ou plusieurs noms ; ces suffrages sont nuls ; le *vote cumulatif* n'est pas admis par la loi genevoise (art. 10) (4). Mais si le bulletin de l'électeur porte le titre d'une des listes officielles, les suffrages accumulés ne comptent qu'à la liste et non pas au candidat : « Si l'électeur modifie une liste officielle ou la laisse *incomplète*, sont comptés à la liste qu'il a choisie, mais seulement à titre de *suffrages de liste*, pour le calcul de la répartition proportionnelle : *a*) les noms rayés ou laissés en blanc ; *b*) les suffrages donnés à des candidats non inscrits sur les listes officielles ; *c*) les suffrages répétés sur le même nom. » L'électeur peut ainsi marquer sa préférence, sans nuire à son parti, pour tel ou tel candidat, en votant pour lui, alors qu'il refuse sa voix à d'autres candidats de la liste (art. 9, *b*) (5).

(1) V. sur ce caractère de l'élection notre L. II, ch. II, § III.

(2) V. par ex. la loi du 17 juillet 1889, relative aux candidatures multiples, art. 2. V. L. Duguit et A. Monnier, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis* 1789, Paris, 1898, p. 349.

(3) V. J. Angot des Rotours, *La représentation proportionnelle*, *Nouvelle revue*, t. 87 (1894), p. 595.

(4) V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 25.

(5) V. J.-P. Laffite, *La réforme électorale*, *la représentation proportionnelle*, Paris, 1897, p. 57. Nous verrons un peu plus loin, la grande utilité de cette faculté qui appartient à l'électeur.

« Les suffrages donnés aux candidats comptent individuellement à ces candidats ainsi qu'à la liste officielle sur laquelle ils figurent » (art. 8). L'électeur en votant pour un candidat d'une liste fait profiter de sa voix la liste et le candidat. Si ce candidat n'est pas élu, la voix de l'électeur compte *éventuellement* en faveur des candidats qui ont eu le plus de suffrages, et qui sont élus jusqu'à concurrence du nombre des sièges accordés à la liste ; ce nombre, en effet, est d'autant plus grand que le chiffre des suffrages de liste est plus considérable ; voilà pourquoi nous disons que la voix de l'électeur, accordée à un candidat de la liste non élu, profite éventuellement aux candidats de cette liste plus favorisés que lui. Il y a là une sorte de transfert légal de suffrages (1) ; l'électeur, en votant pour un candidat d'une liste, sait bien que sa voix peut profiter éventuellement à d'autres candidats de la même liste.

« L'électeur a le droit de déposer dans l'urne une liste manuscrite, de modifier les listes imprimées et de voter pour une liste incomplète de candidats » (art. 6). L'électeur n'est donc pas obligé de s'embrigader dans un parti (2); il peut voter pour des candidats de listes différentes, il peut *panacher*, comme on dit en Suisse ; ses voix comptent ainsi à des candidats et à des listes de partis différents. Il peut arriver qu'un candidat soit

(1) V. notre ch. II, *suprà*, p. 314, et Einhauser, *Proportionalwahl*, *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, Tübingen, 1898 (54e année), p. 722.

(2) M. A. Desjardins, *De la liberté politique dans l'État moderne*, Paris, 1894, p. 247, dit, à tort, en parlant de la loi genevoise : « Ce système embrigade les électeurs en partis politiques, même quand l'élection n'est pas politique ; il restreint leur initiative et tend peut-être à les placer plus étroitement sous le joug de certains comités. » Il suffit de lire l'article 6 de la loi genevoise pour se convaincre du contraire.

porté sur plus d'une liste, qu'il soit *commun*, alors on applique les dispositions de l'article 4 : « Un candidat peut figurer sur plusieurs listes, mais il doit préalablement opter pour l'une d'elles. Il est alors attribué à la liste qu'il a choisie avec les suffrages qui lui sont donnés. A défaut d'option, la chancellerie avise le candidat et convoque le mandataire de chacun des groupes intéressés pour fixer, par le tirage au sort, la liste où ce candidat peut figurer, et en leur absence procède d'office. »

Voyons maintenant les opérations du dépouillement du scrutin. On compte d'abord les suffrages obtenus par chaque liste, par l'addition des suffrages individuels des candidats de la liste et des suffrages de liste (noms rayés, suffrages répétés sur le même nom, etc. V. art. 9). Une fois connu le nombre des suffrages obtenus par chaque liste, on procède à la *répartition proportionnelle* des sièges entre les différentes listes en *concurrence*. L'opération se fait sur la base du quotient électoral : « La somme de tous les suffrages obtenus par les différentes listes, divisée par le nombre des députés à élire, constitue le *quotient électoral*. Chaque liste obtient autant de représentants que son chiffre électoral renferme de fois ledit quotient. » Mais il peut arriver qu'il reste, après cette première répartition, des sièges à attribuer (1) ; dans ce cas, on applique les dispositions de

(1) L'hypothèse est très simple ; les différentes listes peuvent contenir le quotient un nombre de fois inférieur à celui des sièges à pourvoir. Supposons trois listes, A avec 2.500 suffrages, B avec 1.800, et C avec 1.700, 6 députés à élire, quotient 1000 (2.500 + 1.800 + 1.700 = 6.000 : 6 = 1.000). La liste A aura 2 sièges, les listes B et C, un chacune, il s'agit d'attribuer les deux sièges restant : ils sont attribués aux plus fortes fractions (parti A = 2 fois le quotient + 500, parti B = une fois le quotient + 800, parti C = une fois le quotient + 700).

l'article 12, alinéa 4 : « Si le calcul de répartition laisse la députation incomplète, les députés restant à élire sont attribués aux listes ayant les plus fortes fractions. » On voit par là que plus un parti se divise et présente de listes distinctes, plus il y a de voix perdues pour lui, à cause des *fractions* non représentées (1).

Une fois les sièges répartis entre les listes, on procède à la proclamation des candidats élus au sein de chaque liste : « Lorsque le nombre des députés auquel chaque groupe a droit est connu, les candidats de ce groupe qui ont réuni le plus grand nombre de suffrages sont proclamés élus. S'il y a égalité de suffrages, entre plusieurs candidats d'une même liste, le candidat le plus âgé est élu » (art. 13) (2). Cette disposition de la loi genevoise, combinée avec la faculté pour l'électeur de *panacher* (art. 6), rend possible la manœuvre suivante, qui est loin d'être imaginaire : afin de « décapiter » le parti adverse, les électeurs d'un parti portent sur leurs bulletins deux ou trois noms insignifiants de la liste de leurs adversaires ; ils enlèvent, de cette manière, à leur parti un certain nombre de suffrages de liste, mais ils peuvent mettre en minorité les candidats les plus en vue de la liste adverse, et les empêcher d'être élus (3). Mais il faut dire que l'article 9 de la loi de

(1) Dans l'exemple de la note précédente, si les partis A (républicains protectionnistes) et C (républicains libres-échangistes) n'avaient présenté qu'une seule liste (A + C), ils auraient obtenu 4.200 voix (2.500 + 1.700) et 4 députés (4 fois le quotient).

(2) C'est donc la majorité relative qui décide, au sein de chaque liste, de l'élection des candidats. Ceux-ci n'ont pas le même nombre de suffrages à cause de la faculté de *panacher* (art. 6) qui appartient aux électeurs, ou de celle de rayer certains noms (art. 9).

(3) V. sur cette manœuvre, Maurice Vernès, *Des principes de la représentation proportionnelle*, recueil cité, p. 62-63 ; Siegfried, *Die Proportionalwahl*, 2e éd., Berlin, 1898, p. 26. M. John Berry, dans une

Genève, qui permet de rayer certains noms sans affaiblir la liste du parti, accorde la possibilité aux électeurs du parti d'avantager les candidats aux succès desquels ils tiennent le plus. *Les instructions sur l'application de la représentation proportionnelle*, distribuées aux électeurs lors des dernières élections du 6 novembre 1898, par le département de l'intérieur du canton, les mettaient en garde contre la manœuvre en question. « Rayer une partie des candidats d'une liste, disaient ces instructions, est un moyen qui, pratiqué avec entente par un certain nombre d'électeurs, peut assurer l'é-

étude présentée à la Conférence de Saratoga du 27 août 1895, sur les *Defects of the Swiss Free List system of voting*, disait que, sous ce système, si 1 0/0 des électeurs vote différemment, il est en état de changer complètement la liste des noms élus. La manœuvre en question n'est, d'ailleurs, nullement spéciale au système proportionnaliste. Voici ce qu'écrivait M. Jules Gfeller, *Deux élections intéressantes en Suisse*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, 12e année, 1893, p. 320 : « Le 26 novembre 1893, à Lausanne, le conseil communal était soumis à réélection, en suite de l'expiration de ses fonctions qui durent quatre ans. Il s'agissait d'élire 100 membres du Conseil et 15 suppléants destinés à remplacer, dans le cours des quatre ans, les membres démissionnaires ou décédés. Trois partis étaient en présence. Une entente intervenue entre le parti radical et le parti libéral-conservateur prévoyait, pour chaque liste, l'admission de 40 noms pris dans la liste adverse. On assurait ainsi l'élection de 80 membres au premier tour à la majorité absolue ;... Le parti socialiste s'abstint de présenter ses propres candidats ; il élabora néanmoins une liste en puisant dans celles des deux partis adverses, et la dressa de façon à faire passer en queue les têtes de liste du parti radical. C'est cette liste panachée, préparée et patronnée par les socialistes qui, à deux exceptions près, l'a emporté. *Il n'est pas à notre connaissance que jamais manœuvre électorale plus hardie ait été tentée avec un semblable succès... et c'est le système de la majorité qui l'a rendue possible, après avoir permis l'éviction complète de celui des trois partis en lutte qui probablement est le plus fort ! Qu'on vienne encore nous parler des manœuvres compatibles avec les systèmes proportionnels ! Le plus imparfait de ces systèmes ne permettra jamais de semblables résultats.* »

lection des candidats préférés, contre toute manœuvre éventuelle (1). »

Le système de la *concurrence des listes* peut aboutir à l'élection des candidats d'une liste avec un nombre de suffrages *individuels* inférieur au chiffre de voix obtenues par des candidats non élus d'une autre liste, ou par des candidats indépendants. Ce résultat paraît inadmissible à beaucoup de publicistes (2). L'objection

(1) Le journal *le Genevois*, commentant ce passage des instructions, écrivait le 5 novembre 1898 (1re éd.) : « C'est-à-dire que la manœuvre est dans la loi, dans sa lettre et dans son esprit, puisque vous êtes forcés de l'indiquer, presque de la *recommander* (*sic*) ! C'est la guerre intestine dans les listes ! » L'organe de M. Favon a habitué les Genevois à de pareils paradoxes.

(2) M. Bernatzik dit qu'un pareil système favorise les partis, au détriment des candidats indépendants, et il donne l'exemple suivant :

Liste A	Liste B	Liste C	« Sauvages » (*Wilde*, indépendants).
a 684 *élu*	*d* 591 *élu*	*g* 1.022 *élu*	*x* 889
b 469 *élu*	*e* 570 *élu*	*h* 410 *élu*	*y* 806
c 337	*f* 498 *élu*	.....	
.....	.....	.....	
2.652	4.562	2.306	

Le quotient étant 1080, la liste A aura deux sièges, attribués à *a* (684) et à *b* (469) ; la liste B, 4 sièges, *d* (591), *e* (570), *f* (498)... seront élus ; liste C aura deux sièges, *g* (1022) et *h* (410) seront élus. Les « sauvages » *x*, avec 889 voix, et *y*, avec 806, n'ayant pas atteint le quotient, ne sont pas élus ; alors que *a*, *b*, *c* du parti A, *d*, *e*, *f* du parti B, *h* du parti C, sont élus députés, avec un nombre de suffrages individuels inférieur au chiffre des voix obtenues par les « sauvages » non élus. M. Bernatzik, *Das System der Proportionalwahl, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft*, 1893, II, conclut : « Ich meine, ein System, das solche handgreifliche Ungerechtigkeiten zur Folge hat — noch dazu zu Gunsten und zur Belohnung der Parteimänner — sichtet sich von selbst. » M. Bernatzik se demande de quel droit on compte pour rien les majorités individuelles des « sauvages ». Voici encore ce qu'on lit dans le *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft* de M. Hilty, Berne, 1892, p.541 : « D'après la nouvelle loi, un candidat avec 1.000 voix peut être battu par un candidat n'ayant obtenu que 300 ou 400 voix. Il y a là

a été faite au sein même du parlement belge : « A l'élection du canton de Genève, le 13 novembre 1892, M. Frey, député de l'ancienne assemblée, orateur convaincu, qui avait employé son talent à faire adopter le système de la représentation proportionnelle, échoua avec près de 2.000 voix, tandis que son compétiteur, M. Porte, qui n'avait obtenu que 274 voix, fut élu ! Un pareil résultat en dit long sur les beautés du système (1). »

La réponse à l'objection faite par nos adversaires, ne doit pas être cherchée dans une prétendue représentation des partis, par suite de laquelle le point capital serait la répartition des sièges entre les listes, l'élection de tel ou tel candidat n'étant qu'une affaire *intérieure* qui ne concerne que le parti. M. Gageur se place à ce point de vue, et il y voit un principe fondamental du *double vote simultané* (2). Une pareille conception, possible dans un pays, comme l'Allemagne ou la Belgique, où les groupements de tous genres sont entrés dans les mœurs et dans l'esprit du peuple (3), ne saurait que difficilement être admise en France.

quelque chose que beaucoup de citoyens ne reconnaîtront jamais comme juste. » M. Séverin de la Chapelle, *La représentation des minorités, séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 145, p. 227, après avoir signalé la question qui nous occupe, ajoute : « C'est là la plus grosse objection faite à tous les systèmes des listes concurrentes..... pour le grand public, car il bouleverse toutes les notions au milieu desquelles il est habitué à vivre. »

(1) M. Rosseuw, Chambre des représentants de Belgique, séance du 30 mai 1893 (V. *Annales parlementaires de Belgique*).

(2) « Dies ist die Grundbedeutung der doppelten gleichzeitigen Stimmgebung. » Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 71.

(3) « Notre libre patrie est la terre classique des associations, des sociétés, des groupements de toute sorte... Toutes ces sociétés élec-

L'objection de nos adversaires repose sur une sorte d'illusion d'optique ; derrière ce qu'ils voient, il y a ce qu'ils ne voient pas. Ils voient deux candidats, dont l'un seul est élu député, malgré un nombre de suffrages inférieur à celui de l'autre candidat d'une liste différente. Ils ne voient pas que le premier de ces deux candidats profite du transfert légal des voix des autres candidats, non élus, de sa liste. L'électeur en votant pour un candidat d'une liste sait très bien qu'il vote éventuellement pour les autres candidats de la même liste. On peut dire que, sous le système de la *concurrence des listes*, comme sous celui du quotient (Hare), tout candidat, pour être élu, doit au moins avoir obtenu le *quotient*, directement ou indirectement (transfert légal des suffrages) (1). L'objection de nos adversaires n'a, dès lors, aucune valeur, puisque *tous* les candidats élus ont le *quotient*, à la différence des candidats indépendants non élus.

La règle, qui consiste à proclamer élus au sein de chaque liste les candidats qui ont obtenu le plus de

torales, auxquelles nos luttes politiques ont donné naissance et qui représentent chez nous les partis, se maintiendront sous le régime de la représentation vraie. » J. Mommaert, *L'émiettement des partis, la représentation proportionnelle*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 19. V. sur ce point les intéressantes observations de M. Séverin de la Chapelle, *La représentation proportionnelle, la liste fractionnaire et les listes concurrentes entières comparées*, *Revue catholique des institutions et du droit*, 2e série, 10e volume, 1893, p. 252. Cet auteur critique ainsi la concurrence des listes : « Le groupe prime l'électeur ; le groupe se place légalement entre l'électeur et le candidat ; il n'y a pas rapport direct de la personne de l'électeur à la personne du candidat. Les attributions des sièges se font d'abord aux groupes à raison des suffrages des listes ; puis, dans une seconde opération, les candidats personnels paraissent, mais les seuls qui puissent émerger sont ceux des gros groupes admis au partage des sièges lors de la première répartition. »

(1) V. notre ch. II, *suprà*, p. 314.

suffrages, peut offrir des inconvénients pour deux ou trois partis de mêmes nuances, qui s'associent et ne présentent qu'une seule liste (1). Il en résulte que, dans les grandes circonscriptions notamment, un parti politique est porté à s'émietter et à former un nombre plus ou moins grand de groupes locaux présentant des listes particulières. Or l'émiettement des partis nuit au bon fonctionnement de notre réforme, ainsi qu'aux partis eux-mêmes qui en s'émiettant obtiennent moins de sièges (2). Il faut trouver un moyen qui réunisse les avantages de la concentration des différents groupes d'un parti (moins de fractions, plus de sièges), et ceux de la représentation des intérêts divers ou locaux. Il faut empêcher qu'au sein de la liste unique l'un des groupes écrase l'autre et emporte tous les sièges ou plus de sièges qu'il ne lui en revient proportionnellement. M. Hagenbach-Bischoff propose à cet effet les

(1) Voici un exemple donné par M. Hagenbach-Bischoff, *Emploi des listes associées, Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle*, juillet 1896, p. 80.

Liste A (républicains protectionnistes).		Liste B (républicains libre-échangistes).	
a	1413	f	812
b	779	g	774
c	623	h	724
d	511	i	650
e	474	j	640
Total	3800	Total	3600

Ces deux groupes, s'ils ne formaient qu'une seule liste (A + B = 7.400), auraient 7 députés (le quotient étant 1.000, par hypothèse) ; séparés, le groupe A aura 3 députés, et le groupe B, également 3. Mais au sein de la liste unique A + B seraient élus députés a, b, f, g, h, i, j (majorités relatives). La minorité B (3.600) aurait 5 sièges, tandis que la majorité A (3.800) n'en aurait que deux.

(2) V. l'exemple donné dans la note précédente, et *suprà*, p. 207.

listes associées (*System der verbundenen Listen*) (1). Il n'apporte aucun élément nouveau à l'ancienne technique de la concurrence des listes. Les *listes associées* constituent tout simplement l'application des procédés de la concurrence des listes, avec cette seule différence qu'on applique ces procédés d'abord aux différentes listes des partis, et puis aux listes unies des groupes secondaires formant une liste de parti. Chaque électeur qui vote pour un candidat de la liste associée, vote pour ce candidat, pour la grande liste associée, et pour la petite liste qui se trouve au sein de la grande et qui contient le nom de ce candidat. Au lieu d'un *double vote simultané*, nous avons un *triple vote simultané*, voilà tout (2). La grande liste forme par rapport aux listes des autres partis, une *unité fermée* (3) ; mais les députés qui lui sont accordés sont répartis de nouveau, au sein de cette liste, entre les listes associées des différents groupes, d'après les procédés connus (4).

(1) V. Hagenbach-Bischoff, *Emploi des listes associées*, *Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle*, nos 10 et 11, juillet 1896, p. 78 et s., et du même, *Application de la représentation proportionnelle à l'élection du Conseil national suisse*, Bâle, 1892. V. aussi sur les listes associées, Jean Mommaert, *Listes unies*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, 12e année, 1893, p. 84 et s. ; Einhauser, *Proportionalwahl*, *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, Tübingen, 1898 (54e année), p. 727 et s. ; Siegfried, *Die Proportionalwahl, ein Votum zur württembergischen Verfassungsreform*, 2e éd., Berlin, 1898, p. 42 et s. ; H. Rosin, *Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen*, Berlin, 1892, p. 20 ; v. aussi Gageur, *Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden*, Leipzig, 1893, p. 78 et s. (*Das Hagenbach-Bischoff'sche Verfahren*).

(2) V. Einhauser, *Proportionalwahl*, *loc. cit.*, p. 727.

(3) Einhauser, *loc. cit.*

(4) « Le bureau électoral détermine non seulement le total des voix de chacune des listes séparées, mais aussi celui résultant de l'addition des listes associées. A la répartition, on porte tout d'abord en compte le total respectif des voix des listes associées ; puis, dans une seconde opération, on répartit pour chaque groupement de listes

Les avantages des listes associées sont évidents : elles empêchent l'émiettement des partis et la dispersion des voix (fractions) ; elles facilitent par là une plus stricte application de la proportionnalité ; elles permettent l'application de notre réforme à de grandes circonscriptions, sans sacrifier les intérêts locaux (1). Elles permettent en un mot la centralisation des partis en même temps que la décentralisation des intérêts ; elles combinent les avantages du scrutin de liste avec ceux du scrutin d'arrondissement. Mais il n'y a là qu'un perfectionnement à apporter à la concurrence des listes ; la loi genevoise ne contient rien de pareil.

Pour revenir à la loi du canton de Genève, nous rappelons l'article 20 qui supprime en principe les élections complémentaires : « Lorsque dans l'intervalle de deux élections ordinaires du Grand Conseil, il y a vacance d'un ou de plusieurs sièges par suite d'option, d'invalidation, de non-acceptation, de démission ou de décès, le ou les candidats, qui ont obtenu, à l'élection générale, le plus de suffrages après le dernier élu de la liste où la vacance s'est produite, sont élus en remplacement (2). » On a critiqué cette disposition ; M. Hilty

associées, les représentants revenant à chacune des listes séparées de ce groupement. » Hagenbach-Bischoff, *Emploi des listes associées, loc. cit.*, p. 78. C'est ainsi que, dans l'exemple rapporté ci-dessus, on accorde d'abord 7 sièges à la grande liste A + B ; on répartit, en second lieu, ces 7 sièges entre la liste A et B ; la liste A en aura 4 (plus forte fraction), et la liste B, 3 ; a, b, c, d, f, g, h seront élus.

(1) Hagenbach-Bischoff, *loc. cit.*, et Einhauser, *Proportionalwahl, loc. cit.* On pourrait, d'après M. Einhauser, appliquer la représentation proportionnelle avec les listes associées, aux élections du Reichstag, l'empire ne formant que dix ou quinze circonscriptions.

(2) L'article ajoute : « Toutefois si le nombre des sièges à pourvoir dans un même collège dépasse huit à la rive gauche, sept à la ville, et quatre à la rive droite, le Conseil d'État fait procéder à une

dit qu'on est obligé pour les élections complémentaires, de recourir au procédé majoritaire, ou bien d'accorder, comme le fait la loi de Genève, un effet à des suffrages émis antérieurement, par des personnes dont quelques-unes sont mortes depuis, ou absentes (1). Nous croyons que les candidats qui remplacent les députés démissionnaires, décédés, etc., sont en quelque sorte des députés sous condition suspensive. Or, il suffit qu'au moment de l'acte, de l'élection générale, les suffrages qui leur sont accordés soient valables.

Telle est la loi du canton de Genève, sur l'élection proportionnelle. Elle a été appliquée depuis 1892, trois fois. Voyons les effets de cette expérience intéressante.

Les premières élections d'après le système proportionnel eurent lieu le 13 novembre 1892 (2). Il y avait cinq listes en présence, le groupe démocratique obtint 33 députés, le groupe radical 38, le groupe indépendant (catholique) 15, le groupe ouvrier socialiste 8, le groupe

élection complémentaire. » L'institution des *députés suppléants* (à Genève ces « députés » *éventuels* ne portent pas le titre de *député suppléant*) existait, on le sait, dans la constitution française du 3 septembre 1791, titre III, ch. I, section III, art. 1er : « Les électeurs nommés en chaque département se réuniront pour *élire*... un nombre de *suppléants* égal au tiers de celui des représentants. » V. L. Duguit et H. Monnier, *Les constitutions de la France*, Paris, 1898, p. 9-10, et G. Weil, *Les élections législatives depuis* 1789, Paris, 1895, p. 15. V. aussi Séverin de la Chapelle, *La représentation proportionnelle*, *Revue catholique des institutions et du droit*, 2e série, 10e vol. (1893), p. 56. V. sur cette question Zanardelli, rapport cité, *Riforma della legge elettorale politica*, t. I, p. 182.

(1) Hilty, *Die Minoritätenvertretung*, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, 1892, p. 158.

(2) V. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 66 ; v. aussi Séverin de la Chapelle, *La représentation proportionnelle, la liste fractionnaire et les listes concurrentes entières comparées*, *Revue catholique des institutions et du droit*, 2e série, 10e vol., 1898, p. 249.

radical national, 6. Le système proportionnel entraîna les divisions ou scissions prévues au sein des grands partis. Le parti conservateur (démocratique) se divisa en *groupe démocratique* et *groupe indépendant* (catholique). On ne doit pas regretter cette séparation ; on sait que les catholiques, étant en minorité, étaient souvent sacrifiés ou opprimés par les protestants (1). La représentation proportionnelle permit aux catholiques d'avoir une représentation indépendante. « La scission, d'ailleurs, fut tout à fait amiable entre catholiques d'une part et démocrates conservateurs d'autre part (2). » *Le Courrier de Genève*, l'organe catholique, constatait avec joie le nouvel état de choses : « Il y a bien longtemps que les catholiques attendaient cette indépendance pour l'accomplissement de leur devoir électoral. Elle leur est venue enfin de ceux qui paraissaient avoir tout intérêt à la leur refuser, des démocrates pour qui les catholiques votaient jusqu'ici. Les démocrates ont renoncé, pouvons-nous dire, généreusement à conserver pour leur grand parti les voix catholiques. Ils ont dit : vous êtes catholiques ; vous pouvez avoir des répugnances à voter pour un parti ou pour l'autre. Soyez votre parti ; nous vous donnons la liberté de ne voter désormais que pour vos candidats indépendants. C'est donc au parti démocratique libéral que nous devons de pouvoir nous présenter aujourd'hui avec notre liste à nous. » L'ancien parti radical-libéral se divisa en radical, radical-national, et ouvrier-socialiste. Mais cette division des partis ne produisit nullement, au sein du Grand Conseil, une infinité de petits groupes rivaux et sans cohésion entre eux. Les partis s'y sont de nouveau concentrés et ont

(1) V. *suprà*, p. 377. V. l'inverse, p. 376.

(2) Jean Mommaert, *L'émiettement des partis*. *Revue mensuelle* de l'Association réformiste belge, 12e année, 1893, p. 23.

formé une droite, composée de 48 députés (33 démocrates et 15 catholiques) (1), et une gauche comprenant 52 députés (38 radicaux-libéraux, 6 radicaux-nationaux et 8 ouvriers-socialistes). Il y avait donc dans le Grand Conseil une majorité de 4 voix en faveur des groupes radicaux (2).

La réforme a été facilement appliquée ; aucune grave difficulté ne s'est présentée au dépouillement du scrutin. Le journal *Le Genevois*, l'organe de M. Favon, qui avait combattu l'introduction de la réforme avec acharnement, s'exprimait ainsi, après les élections : « Le dépouillement s'est fait vite et correctement. Nous ne faisons aucune difficulté de reconnaître que, sous ce rapport, nous avons été trompés en bien, la loyauté nous impose cette constatation (3). » Le parti radical qui avait combattu la réforme a vu augmenter le nombre de ses représentants au Grand Conseil (4). Les démocrates, au contraire, après avoir introduit la représentation proportionnelle, perdirent la majorité au sein du Grand Conseil : ce fait mécontenta nombre de démocrates (5). Le nouveau système permit l'élection

(1) « Au sein du Grand Conseil les deux groupes (démocrates et catholiques) se prêtent un mutuel et fraternel appui comme par le passé. » Jean Mommaert, *L'émiettement des partis*, *Revue mensuelle* de l'ass. réf. belge, 12e année, 1893, p. 23.

(2) A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 6. M. Rosseuw, parlant des élections genevoises du 13 novembre 1892 et du groupe radical-national, disait à la Chambre des représentants de Belgique, dans sa séance du 30 mai 1893 : « Il en résulte donc que ce petit groupe est maître de la situation, puisque, en se portant à droite ou à gauche, il fait pencher la majorité. » (*Annales parlementaires de Belgique*, *loc. cit.*).

(3) *Le Genevois* du 15 novembre 1892. « Le nouveau système, écrivait la *Tribune de Genève* du 15 novembre 1892, a fonctionné à la satisfaction générale. »

(4) *Tribune de Genève* du 15 novembre 1892.

(5) V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 6.

des chefs de partis et des personnalités les plus en vue. « Au point de vue pratique, écrivait *le journal de Genève*, organe démocratique (1), le nouveau système a fait brillamment ses preuves. Chaque groupe sera représenté par ses hommes les plus en vue. En ce qui nous concerne, nous saluons avec satisfaction la rentrée au corps législatif de plusieurs excellents amis, que l'exclusivisme du système majoritaire tenait depuis trop longtemps à l'écart des affaires publiques. » Le journal *la Suisse*, traduisait fidèlement l'opinion publique en écrivant le 16 novembre 1892 : « En définitive, le seul triomphateur de la journée est le vote proportionnel. » La comparaison des élections proportionnelles du 13 novembre 1892, avec l'élection majoritaire du 29 octobre 1893 de sept représentants genevois au Conseil national de la Confédération, montre à merveille les avantages du premier système et les inconvénients du second. « En novembre 1892, écrivait M. E. Naville (2), les élections ont été animées, mais calmes ; elles n'ont donné lieu à aucune récrimination, et la vie politique a suivi un cours normal. En octobre 1893, les élections ont été, un moment, tumultueuses, et des coups ont été donnés ; ...le principe de la majorité appliqué aux élections représentatives est un ferment de troubles artificiels provoqués par la loi ; ...la représentation proportionnelle introduit dans la politique un *élément pacificateur*. »

La seconde application de l'élection proportionnelle dans le canton de Genève, est du 10 novembre 1895 (3).

(1) *Journal de Genève* du 15 novembre 1892.

(2) *Trois élections genevoises*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, 12ᵉ année, 1893, p. 281.

(3) Le groupe démocratique eut 30 députés ; le groupe radical-libéral, 40 ; le groupe indépendant (catholique), 14 ; le groupe ou-

L'ancien groupe radical-national était rentré « tout doucement » dans le sein du grand parti radical, dont il s'était séparé bruyamment. Mais un nouveau groupe, le groupe national, se fonda ; il se rattachait par son esprit au parti démocratique (1). « Les 9 députés nationaux du nouveau Grand Conseil, écrivait M. A. Frey (2), se trouvant entre deux concentrations de groupes comptant 44 démocrates et catholiques contre 47 radicaux et socialistes, devenaient, par le fait, les arbitres de la situation, et pouvaient donner la majorité à qui bon leur semblait. » M. Favon, le chef des radicaux, reprochait à l'élection proportionnelle d'avoir empêché la formation d'une majorité de gouvernement, capable d'agir (3).

Nous arrivons, enfin, à la troisième et dernière application de la représentation proportionnelle dans ce canton, lors de l'élection du Grand Conseil, le 6 novembre 1898. Ayant assisté de près à cette campagne électorale, nous donnerons un peu plus de détails sur le fonctionnement de l'élection proportionnelle, au mois de novembre dernier. Nous avons été frappé d'abord par l'insistance des partis et du gouvernement pour faire bien comprendre aux électeurs le fonctionnement de l'élection proportionnelle. Le département de l'intérieur du canton mettait gratuitement à la disposition des électeurs une brochure contenant les détails d'application de la loi organique sur la représentation proportionnelle (4). Plusieurs députés organisaient des

vrier-socialiste, 7 ; le groupe national, 9. V. A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 66.

(1) A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 6.

(2) *Op. cit.*, p. 7.

(3) V. A. Frey, *op. cit.*, p. 9.

(4) V. dans le *Journal de Genève* du 15 octobre 1898 (2e éd.) « *Elec-*

conférences sur le fonctionnement de la représentation proportionnelle (1). Les journaux appelaient l'attention des électeurs sur certaines dispositions particulièrement délicates de la loi organique sur les élections proportionnelles. Ces articles des journaux, tant démocratiques que radicaux, constituaient de véritables commentaires de la loi électorale (2).

La campagne électorale était des plus calmes ; chaque parti était sûr d'avoir une certaine représentation. La lutte électorale n'a pas dépassé les limites d'une critique plus ou moins vive, mais presque toujours courtoise, du parti adverse. Qu'on se rappelle les luttes électorales, qui prirent plus d'une fois le caractère d'une révolution (3), sous l'ancien procédé majoritaire, et qu'on les compare avec la campagne électorale du mois de novem-

tion proportionnelle : Le département de l'intérieur informe les différents comités électoraux, ainsi que MM. les électeurs du Canton, qu'une brochure contenant les détails d'application de la loi organique sur la représentation proportionnelle pour l'élection des députés au Grand Conseil est mise gratuitement à leur disposition. Elle est distribuée à la chancellerie d'État de la ville de Genève, et dans les mairies pour toutes les autres communes. »

(1) V. par exemple la conférence de M. J. Rutty, député démocrate, au Cercle démocratique, *Journal de Genève*, 15 octobre 1898 (2e éd.).

(2) V. par exemple, l'article *attention* !!! du journal démocratique *la Suisse*, du 4 novembre 1898 (2e éd.) sur les dangers du *panachage* (art. 6), avec le système de la représentation proportionnelle. La conclusion de l'organe démocratique était : « Pas de panachage ! Avec la proportionnelle, ce serait une duperie... Donc au pis aller, biffer un nom (art. 9 de la loi), mais ne pas le remplacer. » Comp. l'article *attention aux têtes de listes*, du journal *la Suisse*, du 5 novembre 1898 (2e éd.). Comp. le journal radical *le Genevois*, du 5 novembre 1898 (1re éd.), *Pratique de la proportionnelle* : « Électeurs radicaux, votez compact ; et en tout cas, si vous biffez un nom, ne le remplacez pas. » (L'organe de M. Favon ajoute : « la belle loi tout de même ! »)

(3) V. notre t. I, L. I, sect. II, ch. II (*Le procédé majoritaire et le principe de la démocratie*), p. 445.

bre dernier. « Grâce à la représentation proportionnelle, écrivait le *Journal de Genève* (1), la lutte électorale a pris cette année un caractère de modération qu'elle n'a pas lorsque le scrutin a lieu d'après le système majoritaire. » *La tribune de Genève* (2) constatait le même fait : « La proportionnelle a contribué pour une bonne part à donner à nos élections un caractère de calme et de dignité qui fait honneur à nos institutions. Rarement une période électorale aura été plus pacifique ; même nos journaux de parti s'en sont tenus à une polémique plutôt modérée. » Deux jours après, le 8 novembre 1898, des élections majoritaires avaient lieu aux États-Unis ; on y enregistrait plusieurs morts durant la bataille électorale (3). La comparaison entre les systèmes électoraux de deux pays différents n'est sans doute pas probante, mais elle est significative.

La corruption électorale, lors des dernières élections genevoises (4), n'a eu presque aucun empire. Chaque parti sait, en effet, que, sous le système proportionnel, il aura des députés « non pas pour son argent, mais au *prorata* des électeurs qui auront utilisé sa liste » (5).

Au jour du scrutin les votants ont été très nombreux, plus nombreux qu'aux élections précédentes (6). La crainte donc de voir les électeurs poussés à l'indiffé-

(1) *Journal de Genève* du 6 novembre 1898 (2e éd.).

(2) *Tribune de Genève* du 5 novembre 1898 (3e éd.).

(3) V. dans le *New-York Herald* (éd. de New-York), du 10 novembre 1898, p. 5, *Many elections querrels in Texas ; result fatally*. V. notre t. I, L. I, p. 446.

(4) Comp. le contraire pendant les élections majoritaires américaines du 8 novembre 1898. V. notre t. I, L. I, p. 447-448, et le *New-York Herald* (éd. de New-York) du 7 novembre 1898, p. 5.

(5) *Tribune de Genève* du 5 novembre 1898 (3e éd.).

(6) « L'affluence des électeurs a été très considérable. Il y a eu plus de 15.000 votants. » *Le Genevois* du 7 novembre 1898 (1re éd.).

rence, par la représentation proportionnelle qui assure à chaque parti une certaine représentation, ne s'est pas réalisée (1).

Le dépouillement du scrutin a duré assez longtemps ; les adversaires de la représentation proportionnelle lui attribuaient la responsabilité de ce retard (2); ils n'oubliaient qu'une chose ; c'est que le procédé majoritaire présentait les mêmes difficultés. On doit se rappeler, d'ailleurs, que notre réforme allège énormément le travail des bureaux, grâce à la suppression des élections complémentaires (3). Ces complications dans tous les cas, si complications il y a, ne sont nullement un argument décisif contre la proportionnelle ; elles ne concernent pas les électeurs qui votent à peu près comme auparavant, sous le système majoritaire ; elles donnent tout au plus, comme nous disait M. A. Frey à Genève, « un peu plus de travail aux bureaux », mais c'est tout.

Les listes en présence, lors des élections du 6 no-

(1) V. l'article *L'effort de la Suisse* du 5 novembre 1898 (2e éd.): « Il ne faut pas se dissimuler que la proportionnelle, avec tous ses avantages, présente le danger d'être pour beaucoup d'électeurs un oreiller de paresse. » Comp. *le Genevois* du 4 novembre 1898 (1re éd.) : « Pas d'abstention ! La proportionnelle a pour effet d'amollir l'ardeur des électeurs et d'énerver l'opinion. Qu'aucun radical ne se laisse aller à l'indifférence. »

(2) « La proportionnelle est cette fois définitivement jugée ; personne n'y comprend plus rien. Et quel travail pour arriver aux plus extrêmes puérilités ! Dans certaines communes, les malheureux citoyens chargés du dépouillement étaient encore lundi, à 1 h. 1/2 du matin, à chercher sous la flamme desséchante du gaz, dans une atmosphère étouffante et peu renouvelée, des erreurs de deux ou trois unités, sous lesquelles le compte-gouttes de M. A. Frey ne fonctionne plus. » *Le Genevois* du 8 novembre 1898 (2e éd.).

(3) V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 66. V. aussi le journal *la Suisse* du 9 novembre 1898 (3e éd.).

vembre 1898, étaient au nombre de six : la liste démocratique (parti conservateur), la liste radicale, la liste nationale, la liste indépendante (catholique), et la liste des libertins (1). On voit donc que la représentation proportionnelle n'a nullement produit à Genève la *représentation des intérêts* (2). « La lutte porte sur les principes », disait un organe démocratique, ami de la proportionnelle, le *Journal de Genève* (3).

(1) Il ne faut pas se méprendre sur le caractère de cette « liste », qui ne se composait, d'ailleurs, que d'un seul candidat, M. Vogt. Celui-ci est, au fond, un libéral-conservateur (V. sur l'histoire de cette candidature le journal *La Suisse*, du 10 novembre 1898, 3e éd.), dont l'élection était soutenue par les démocrates (journal *La Suisse* par exemple), et combattue par les radicaux (*Le Genevois*). Le titre de cette liste avait été emprunté aux luttes politico-religieuses du XVIe siècle (V. le *Journal de Genève* du 15 novembre 1898). La *liste des libertins* ne contenait que le nom de M. W. Vogt. *Le Genevois* du 5 novembre 1898 (1re éd.) écrivait à propos des « listes » individuelles : « Ce symptôme montre que nous nous acheminons par la force des choses, au seul système proportionnel logique et rationnel, celui que M. le député Dubois opposait à la combinaison bâtarde de M. Frey, *Le collège unique avec scrutin uninominal*. Ce serait le moment de s'arrêter avant d'arriver à l'émiettement absolu et à la niaiserie. Nous saluons l'initiative des citoyens qui déclarent dès aujourd'hui la guerre à la proportionnelle ; ils peuvent compter sur nous. Malheureusement, il est plus facile d'éviter une sottise que de la réparer. »

(2) Il y a bien eu une *liste de l'alimentation* (boulangers, bouchers, charcutiers, chocolatiers, employés de café, restaurant, hôtel, laitiers, etc.), mais elle a été retirée avant le scrutin. V. *Le Genevois* du 4 novembre 1898 (1re éd.). L'organe radical reprochait à la proportionnelle d'être « une œuvre de dissolution » (*Le Genevois* du 4 novembre 1898, 1re éd.), et d'aboutir à la représentation des groupes égoïstes et des intérêts. (V. *Le Genevois* du 5 novembre 1898, 1re éd. : « Les élections ne se font plus sur l'idée nationale, mais sur des intérêts particuliers, et plus nous irons, plus ce qui reste dans nos mœurs électorales de pensée nationale s'évaporera. ») V. à cet égard une amusante boutade dans le journal *La Suisse* du 7 novembre 1898, 3e éd. : « Profitant des avantages de la représentation proportionnelle, j'avais suggéré, Monsieur le rédacteur, l'idée d'une liste professionnelle ; je comptais sur tous mes confrères. Ayant une trop haute idée, paraît-il, du bons sens des électeurs, je comptais bien que nombre d'entre eux, sentant battre leur cœur reconnaissant contre les gilets moelleux qu'ils doivent, en définitive, à notre sollicitude, que nombre d'entre eux, disais-je, — les frileux tout au moins, — voteraient notre liste avec enthousiasme. »

(3) Numéro du 6 novembre 1898, 2e éd.

Voyons maintenant les résultats du scrutin et le fonctionnement de la représentation proportionnelle. La liste démocratique obtint au total, dans les trois collèges du canton, 28 députés (au lieu de 30 en 1895) ; la liste radicale, 45 (au lieu de 40 en 1895) ; la liste socialiste 8 (au lieu de 7 en 1895) ; la liste des indépendants (catholiques) 14 (14 en 1895) ; la liste nationale, enfin, 5 (au lieu de 9 en 1895). Les différents groupes eurent un nombre de sièges proportionnel à leur importance (1). On voit que le groupe national, qui est « l'in-

(1) Voici les résultats du scrutin proportionnel du 6 novembre 1898, empruntés au *Journal de Genève* du 9 novembre 1898 (1re éd.) (V. aussi le supplément au numéro du 7 novembre), au *Genevois* du 8 novembre 1898 (2e éd.), à la *Tribune de Genève*, des 6 et 7 novembre 1898 (3e éd.) :

	Collège de la rive droite		Collège de la rive gauche		Collège de la ville de Genève	
	Suffrages exprimés : 97.916, 26 députés. Quotient : 3.754.		Suffr. exp. 246.243, 40 dép. Quotient : 6.156.		Suffr. expr. 167.752, 34 déput. Quotient : 4.928.	
	Voix obtenues.	Sièges attribués	Voix obtenues.	Sièges attribués	Voix obtenues.	Sièges attribués
1. Liste radicale	46.350	12	107.230	18	73.702	15
2. — démocratique	24.839	7	61.924	10	55.578	11
3. — indépendante	13.520	4	50.902	8	10.353	2
4. — socialiste	7.428	2	13.548	2	17.034	3 (4)
5. — nationale	5.471	1	9.333	2	8.042	2
6. — des Libertins			3.305		2.702	1 (0)

TOTAUX (Canton de Genève).

	Voix obtenues.	Députés élus.		Voix obtenues.	Députés élus.
1. Liste radicale	227.282	45	2. Liste démocratique	142.341	28
3. Liste indépendante.	74.775	14	4. Liste socialiste	38.010	8 (7)
5. Liste nationale	22.846	5	6. Liste des libertins.	6.007	0 (1)

Au sein de chaque liste sont élus députés les candidats qui ont eu

carnation de l'esprit proportionnaliste (1) », a subi de grosses pertes. Les radicaux, au contraire, qui sont, presque tous, adversaires de l'élection proportionnelle, ont eu 45 députés, contre 40 en 1895. Mais il ne faudrait pas en induire un échec pour « la proportionnelle » (2).

Une question de droit électoral délicate s'est posée, lors des dernières élections genevoises ; M. W. Vogt, l'unique candidat de la liste des libertins, n'a obtenu le quotient dans aucune circonscription (3), mais sa « liste » a eu *la plus forte fraction* (art. 12, al. 4). Fallait-il considérer M. Vogt comme élu ? Le siège restant à attribuer, devait-il être accordé à la liste des libertins, ou bien ne devait-on admettre à la répartition proportionnelle que les listes ayant atteint au moins le quotient ? Le grand bureau de la rive gauche ne l'a pas

le plus de voix, jusqu'à concurrence du nombre des sièges attribués à la liste. C'est ainsi, par exemple, que, dans la rive gauche, sont élus députés radicaux MM. Gavard, 2.739 voix ; Vincent, 2.691 voix ; Fazy 2.686 voix ; Favon, 2.685 voix ; Vauthier, 2.667 voix,... etc., etc. V. *Le Genevois* du 8 novembre 1898 (2e éd.).

(1) « Il est encore une bonne chose que nous devons à la représentation proportionnelle. C'est l'existence du groupe national. Conséquence inévitable du système, il est l'incarnation de l'esprit proportionnaliste. » *Tribune de Genève* du 5 novembre 1898 (3e éd.).

(2) Le journal *la Suisse* écrivait le 6 novembre 1898 (2e éd.) : « Garde à vous ! *Le Genevois* fulmine contre la proportionnelle, source de tous les maux dont souffre son parti, et jure de l'exterminer. Les électeurs indépendants, nationaux, socialistes, sont donc avertis. C'est à l'existence même de leurs groupes que *Le Genevois* en veut. Il veut les supprimer purement et simplement en nous ramenant au régime majoritaire ! *Toute voix donnée sur vos listes à un candidat radical est donc une voix donnée contre la proportionnelle. Garde à vous* ! » Mais les électeurs savent très bien que la proportionnelle ne peut être abolie que par une votation populaire, où les citoyens votent pour ou contre la proportionnelle.

(3) M. Vogt a eu 3.305 voix dans le collège de la rive gauche (*quotient* 6.156) ; il a eu 2.702 voix dans la ville de Genève (*quotient* 4.928).

proclamé élu ; celui de la ville a agi en sens contraire (1). Le Grand Conseil a validé son élection, à sept voix de majorité (2). La question est discutable en droit ; le principe de la représentation proportionnelle n'est pas, en effet, que *toute* minorité doit être représentée, mais bien que tout groupe d'électeurs qui atteint ou dépasse le *quotient*, doit élire des députés (3). Décider le contraire, ce serait souvent aboutir à des conséquences tout à fait inadmissibles ; on serait obligé d'accorder un siège à des opinions ne comptant qu'un nombre infime d'adhérents, à des opinions souvent excentriques. C'est ce que *Le Genevois*, l'organe de M. Favon, montrait, non sans quelque force de raisonnement (4). De

(1) V. *La Suisse* du 10 novembre 1898 (3e éd.) (*Le cas de William Vogt*).

(2) *Journal de Genève* du 15 novembre 1898 (1re éd.). Ce journal ajoute : « A part quelques attaques assez vives de M. Favon contre le principe proportionnel, cette question d'exégèse législative a été discutée avec l'objectivité et le calme qu'auraient observés des magistrats de l'ordre judiciaire. » Les assemblées majoritaires n'offrent pas toujours le même spectacle. Ce n'est pas à dire, cependant, que l'esprit de parti n'a exercé aucune influence, consciemment ou inconsciemment, sur l'opinion juridique des députés. Tous les radicaux, sauf un, ont voté, au sein du Grand Conseil, contre la validation de l'élection de M. Vogt. « La majorité qui a décidé de valider son élection se compose des groupes démocratique et indépendant et d'une partie des socialistes et des nationaux. » *Journal de Genève* du 15 novembre 1898. V. aussi *La Suisse* du 15 novembre 1898 (3e éd.).

(3) V. *Le Genevois* du 8 novembre (2e éd.), et *La Suisse* du 10 novembre 1898 (3e éd.).

(4) « Le quotient s'obtient par l'opération consistant à diviser le nombre des électeurs par le nombre des élus. Ainsi pour prendre un exemple, 1.000 électeurs ont 10 députés à nommer ; chaque groupe de 100 électeurs a droit à un député. Si vous admettez qu'un groupe inférieur à cent, a droit à un député, c'est la négation même du principe proportionnel. Ceux qui prétendent que les fractions des listes qui n'ont pas obtenu le quotient, doivent être prises en considération ne réfléchissent pas aux conséquences de leur système. Poursuivons notre raisonnement. Les 1.000 électeurs qui ont 10 dé-

plus, le texte de la loi n'a en vue que les listes ayant atteint le quotient. L'article 12, alinéa 3, dit : « Chaque liste obtient autant de représentants que son chiffre électoral renferme de fois le dit *quotient.* » La lecture de l'article 12 de la loi genevoise montre que le législateur, bien que ne s'étant pas exprimé sur ce point, n'avait en vue que la répartition des sièges entre les listes ayant au moins atteint le quotient (1).

Les partisans de l'opinion contraire, qui ne nous semble pas juste, soutenaient que, la loi ne faisant pas de distinction formelle, la « liste » des libertins devait entrer en ligne de compte. Décider le contraire, disait-

putés à nommer se répartissent en 10 groupes... Si vous attribuez le siège à pourvoir aux 10 groupes sans distinction, qu'ils aient ou non obtenu le quotient, il peut arriver, si les fractions sont très rapprochées, que chaque groupe ait 9 suffrages en plus ; le 10e en aura 19. Et vous donnerez ainsi à 19 électeurs le droit de disposer d'un siège qui n'appartient qu'à 100. C'est inepte, mais il est vrai que dans la proportionnelle tout est inepte... Voilà où quelques tresseurs de pailles mal égales ont conduit un peuple intelligent, et ce qu'ils ont fait du plus noble et du plus sacré des principes, celui de la représentation nationale par le suffrage universel. » *Le Genevois* du 8 novembre 1898 (2e éd.). Comp. *La Suisse* du 10 novembre 1898 (3e éd.).

(1) L'article 19 de la loi du canton du Tessin, du 24 novembre 1891, sur les élections des députés au Grand Conseil est formel : « Chaque groupe a droit à autant de députés que le nombre des suffrages qu'il a obtenu contient de fois le quotient électoral. Les députés restant à élire, après cette division, sont attribués, un pour chacun, aux groupes *qui ont obtenu au moins le quotient* et les plus forts chiffres de suffrages. » V. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 16. Comp. la loi du même canton, du 22 mai 1891, sur la nomination des municipalités, d'après le système du vote proportionnel (*Annuaire de législation étrangère*, 1892, p. 771), art. 13 : «... Les groupes qui ont obtenu un nombre de suffrages inférieur au quotient, ne participent pas à la répartition. » Comp. la loi sur les communes et paroisses du 19 mai 1894, du canton de Fribourg, art. 60, al. 3 : « Une liste n'a pas droit à la répartition, si son chiffre électoral est inférieur au quotient. » V. A. Frey, *op. cit.*, p. 40.

on, ce serait tomber dans l'arbitraire, ce serait fixer un *quorum* (1), ou *minimum* d'admission d'une liste à la répartition proportionnelle, que le législateur de Genève a repoussé. M. A. Frey assimile, lui aussi, le *quotient* d'admission au *quorum* (2). Nous croyons que cette assimilation est erronée. Exiger un *quorum* d'admission, c'est écarter de la répartition les listes qui, bien qu'ayant atteint le quotient, ne représentent pas le tiers, le quart, etc. des suffrages exprimés dans la circonscription. Le *quorum* est une « entorse apportée à l'application du principe proportionnel (3) » ; ce dernier accorde un député à tout groupe d'électeurs ayant atteint le quotient. Le *quorum* établit l'inégalité au profit des groupes nombreux. Mais, en revanche, admettre à la répartition des sièges restant, les listes qui n'ont pas atteint le *quotient*, c'est également aller contre l'esprit de la représentation proportionnelle, c'est établir l'inégalité au détriment des grands partis et au profit des tout petits groupes. Admettre à la répartition proportionnelle toutes les listes qui ont atteint le quotient, et n'admettre que celles-là, c'est se conformer au principe proportionnel qui exige « la représentation *exacte* de *tous* les groupes *sérieux* du corps électoral » (4), c'est-à-dire de *tous* les groupes ayant atteint le *quotient*.

(1) Cette opinion était défendue par le journal *La Suisse* du 10 novembre 1898 (3e éd.).

(2) V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 57 : « Fribourg exclut toute liste dont le nombre de suffrages n'arrive pas au quotient électoral. Ainsi, sauf à Neuchâtel et à Fribourg, il n'existe de *quorum* nulle part. *Alors même qu'une liste n'atteindrait pas le quotient électoral, elle pourrait aspirer à un siège si son chiffre de suffrages représente une fraction assez forte pour pouvoir entrer en ligne dans la répartition des sièges non répartis.* »

(3) A. Frey, *op. cit.*, p. 56.

(4) C'est la formule bien connue de l'Association réformiste de Bruxelles.

Voilà les résultats des élections proportionnelles du 6 novembre 1898 dans le canton de Genève. « L'élection proportionnelle a, une fois de plus, démontré sa supériorité (1). » Sauf la petite difficulté soulevée par le cas de M. W. Vogt, la réforme a fonctionné parfaitement. Ce n'est pas à dire, cependant, que les radicaux et M. Favon envisagent la question à notre point de vue, à celui de l'observateur désintéressé. On comprend facilement que le parti radical genevois trouve le procédé majoritaire « un système simple », et l'élection proportionnelle, une « montre détraquée » ; la proportionnelle a empêché les amis du *Genevois* de l'emporter sur toute la ligne ; on ne doit pas s'étonner, dès lors, du langage suivant de l'organe de M. Favon : « Vous n'avez pas voulu, écrivait *Le Genevois* (2), de ce système simple et rationnel ; vous avez été chercher midi à quatorze heures, et vous vous plaignez de ne plus pouvoir remonter votre montre. Il n'y a qu'un moyen d'en finir : c'est que le peuple de Genève, se souvenant qu'il est horloger, remette le mouvement en état, le débarrasse des roues qui ne tournent pas rond et des pivots qui ne sont pas plantés droit, et *envoie promener les astrologues qui veulent jouer aux mécaniciens.* » Les mécaniciens du parti du *Genevois* veulent faire circuler leurs trains sur une seule ligne, alors que les ingénieurs qui ont introduit la proportionnelle à Genève, savent très bien que, afin d'éviter les collisions, il faut organiser des lignes doubles, permettant aux différents trains d'évoluer chacun de son côté librement. On concilie ainsi le mouvement, la vitesse, le progrès, avec la tranquillité et la sécurité publiques.

Pour se convaincre des avantages de l'élection pro-

(1) *Gazette de Lausanne* du 8 novembre 1898.
(2) *Le Genevois* du 5 novembre 1898 (1re éd.).

portionnelle dans le canton de Genève, qu'on compare les résultats des élections majoritaires au Grand Conseil de l'année 1880, avec ceux des élections du 6 novembre 1898. En 1880, il y avait un Grand Conseil composé *uniquement* de radicaux, leur parti ayant obtenu, grâce à quelques voix de majorité, les députations entières des trois circonscriptions du canton (1). L'application du procédé majoritaire aux élections de 1898, aurait donné à peu près les mêmes résultats, les partis modérés se trouvant en minorité dans les trois circonscriptions du canton (2). L'opposition aurait fait défaut, au sein du Grand Conseil ; le parti radical aurait bien été « laissé en paix » (3), mais on peut se demander si un pareil résultat serait conforme à l'intérêt général. Les partis modérés ont pu, grâce à la représentation proportionnelle, envoyer au Grand Conseil des représentants qui y constituent une minorité imposante. « La propor-

(1) V. notre L. I, p. 464 et s.

(2) Dans le collège de la ville, la liste radicale-socialiste, avec ses 90.736 voix, aurait battu sur toute la ligne la liste modérée (démocrates, indépendants, nationaux) qui n'aurait eu que 73.973 voix. Les 34 députés du collège de la ville auraient été radicaux. Dans la rive droite, la liste radicale-socialiste (53.778 voix) aurait élu les 26 députés du collège ; la liste modérée (43.830 voix) n'aurait obtenu aucun député. Dans la rive gauche la liste radicale-socialiste avec ses 120.778 voix aurait probablement battu la liste modérée composée d'éléments moins disciplinés (démocrates, indépendants, nationaux, 122.159 voix). Les 100 députés du Grand Conseil auraient été presque sûrement, radicaux ! V. le tableau des élections genevoises du 6 novembre 1898, ci-dessus, p. 402. V. aussi le journal *La Suisse* du 17 novembre 1898 (3e éd.) : « Avec le régime majoritaire... l'opposition aurait eu 0 représentant en ville, 0 représentant à la rive droite, à moins que la pitié du parti dominant n'eût consenti à lui faire une petite place au bas de la table. »

(3) *Le Genevois* du 8 novembre 1898 (2e éd.), parlant de la proportionnelle, conclut ainsi : « A la voirie, et par la fenêtre, ouste ! et que les hurluberlus *nous laissent en paix*. »

tionnelle, écrivait le journal *La Suisse* (1), a fait ses preuves une fois de plus, en envoyant au Grand Conseil une minorité de droite imposante. Elle pourra exercer sur l'administration radicale un contrôle efficace et jeter un poids considérable dans les délibérations du Grand Conseil, du côté du bon sens et de nos traditions libérales. »

Le procédé majoritaire aurait donc abouti à l'élection de la totalité des députés par la moitié des électeurs. On aurait vu alors, comme en 1878 (2), des décisions prises par la moitié plus un des députés, repoussées par les trois quarts des électeurs votant sur referendum ; la moitié des représentants de la moitié des électeurs ne correspond qu'au quart de ceux-ci.

On comprend, en présence de ces résultats de l'élec-

(1) *La Suisse* du 8 novembre 1898 (3e éd.). Cet organe démocratique (conservateur) signale dans son numéro du 17 novembre 1898 (3e éd.), le mécontentement de certains démocrates qui reprochent à la proportionnelle l'émiettement des partis et la représentation des socialistes. La feuille démocratique répond tres bien (v. numéro du 17 nov. 1898, article, *Haro sur le baudet*) à ses coréligionnaires : « La dernière élection prouve à l'évidence que la proportionnelle ne conduit pas fatalement à l'émiettement des partis. La disparition progressive, et bientôt complète, du parti national, montre clairement que les groupements qui n'ont pas de raison d'être profonde disparaissent d'eux-mêmes avec le système proportionnel comme avec tout autre système..... Les socialistes existent, ils ont le droit d'exister, et la proportionnelle leur donne exactement la part qui leur revient d'après leur nombre. *Et ne voyez-vous pas que, sous le régime majoritaire, appoint nécessaire aux radicaux pour triompher, les socialistes dictent leurs lois, posent leurs conditions, imposent leurs hommes aux bourgeois du radicalisme ! Loin de les diminuer, en supprimant la proportionnelle, vous augmenterez leur influence, avec la loyauté et la franchise en moins.* »

(2) Des décisions prises à la majorité d'une voix, par le Grand Conseil de 1878, élu par la moitié des électeurs, furent repoussées par les trois quarts de ceux-ci, sur referendum. V. notre t. I, L. I, p. 427.

tion proportionnelle du 6 novembre 1898, le mécontentement de M. Favon et des radicaux en général; n'ayant droit qu'à 45 députés, ils voudraient en avoir 90 ou 100 et laisser « à la porte » les démocrates, les indépendants, les nationaux, sinon les socialistes (1). Le langage si peu galant du *Genevois* montre bien comment les radicaux sont portés à traiter leurs adversaires : « A la voirie, et par la fenêtre, ouste ! disait l'organe radical (2), et que les hurluberlus nous laissent en paix ! Si quelques hommes politiques affinés ont confondu ce bidet avec un violon, ils ont pu entendre les airs qu'on y joue et doivent être renseignés. » Une pareille idée, exprimée dans un tel langage, ne montre que mieux la nécessité de la représentation proportionnelle, afin d'opposer une digue aux fougueux du parti radical genevois. Ils veulent jeter « par la fenêtre » les conservateurs entrés par la porte, grâce à la loi équitable sur les élections !

Concluons donc que la représentation proportionnelle fait vraiment honneur aux institutions du canton de Genève (3). Notre réforme a pris, d'ailleurs, des racines profondes dans ce canton. Celui qui proposerait la suppression « de ce régime de justice et d'équité » serait très mal reçu par les citoyens de Genève (4). « Ce qui

(1) V. *La Suisse* du 9 novembre 1898 (3e éd.).

(2) *Le Genevois* du 8 novembre 1898 (2e éd.). Il s'agit, on le devine bien, de la proportionnelle.

(3) « La proportionnelle... fait honneur à nos institutions. » *La Tribune de Genève*. du 5 novembre 1898 (3e éd.).

(4) V. *La Suisse* du 9 novembre 1898 (3e éd.) ; *Le Genevois* reconnaît lui-même cette vérité, quand il écrit (numéro du 5 novembre 1898, 1re éd.) : « Il est plus facile d'éviter une sottise que de la *réparer*. » Il y a bien, à Genève, un certain nombre de citoyens qui veulent organiser une votation populaire contre la proportionnelle (v. dans *Le Genevois* du 4 novembre 1898, 1re éd., *mouvement anti-proportionnaliste*), mais il est presque certain que les minorités coalisées auront raison

est à la voirie, et ce qui y restera, c'est le système majoritaire, qui laissait sans aucune représentation la moitié du pays (1). » Les élections du 6 novembre 1898, loin de permettre de dire que « le vrai vaincu de la journée est la proportionnelle (2) », ont montré plus que jamais la nécessité de la représentation proportionnelle dans le canton de Genève. Dans ce canton, en effet, l'existence d'un très petit nombre de grandes circonscriptions d'une part, et les vieux souvenirs d'oppression religieuse ou politique, d'autre part, rendent la loi proportionnelle indispensable.

II

Canton du Tessin.

Ce canton est le premier canton suisse qui ait introduit l'élection proportionnelle. Le canton du Tessin recourut à notre réforme dans des circonstances particulièrement dignes d'attention (3). Le 11 septembre

de ces tentatives égoïstes et malheureuses. « Les adversaires de ce système absolument équitable et juste, écrivait *La Suisse* du 15 novembre 1898, crient trop tôt à la victoire. Qu'ils essaient de le renvoyer, ils trouveront, pour le maintenir, tous les groupes de minorité et l'immense majorité du parti démocratique, qui n'a pas introduit ce progrès pour le laisser supprimer au premier froncement de sourcil de M. Favon. »

(1) *La Suisse* du 9 novembre 1898, 3e éd.

(2) *Le Genevois* du 8 novembre 1898 : « Il y a deux vaincus dans la journée de dimanche, le parti « démocratique » et la proportionnelle ».

(3) V. L. von Salis, *Schweizerisches Bundesrecht*, t. I, Bern, 1891. V. *Le droit fédéral suisse*, par L. de Salis, traduit de l'allemand par E. Borel, t. I, Berne, 1892 ; E. Naville, *La représentation proportionnelle*, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 145 (1896) ; L. Wuarin, *L'évolution de la démocratie en Suisse*, *Revue des Deux-Mondes*, 1er août 1891 ; Séverin de la Chapelle, *La représentation proportionnelle*, *Revue catholique des institutions et du droit*, 2e série, t. X (1893), p. 245.

1890, une révolution violente éclatait dans le canton; la cause en était l'élection de 77 députés conservateurs par 12.783 suffrages seulement, alors que 12.166 voix libérales n'obtenaient que 35 députés ; ce résultat était dû à la *géométrie électorale* (1). Les autorités fédérales durent intervenir afin de rétablir l'ordre troublé dans ce canton par suite des injustices du procédé électoral majoritaire. Un commissaire fédéral, M. le colonel A. Künzli, fut envoyé à cet effet, dans le canton du Tessin, et il y resta en fonctions jusqu'au 3 avril 1891. Le Conseil fédéral voulait, par son intervention, « rétablir au Tessin un ordre constitutionnel juste, offrant toutes garanties pour le maintien durable de la tranquillité des esprits et de la paix publique » (2). Les pouvoirs fédéraux, se rappelant que l'un des moyens les plus sûrs de maintenir l'ordre dans la démocratie, c'est d'y assurer rigoureusement le maintien de l'égalité parmi les citoyens (3), conseillèrent aux autorités du Tessin de reviser la constitution du canton dans le sens de la représentation proportionnelle (4). Le peuple du canton accepta le principe de la révision. On convoqua, en conséquence, une Constituante qui fut élue d'après le système proportionnel, conformément à la loi du 5 décembre 1890, art. 2 : « L'élection se fait par le système du vote proportionnel » (5). *La loi pour les élections à*

(1) V. notre t. I, L. I, p. 376 et s. et p. 391.

(2) V. *Feuille fédérale*, 1890, V, 185 (éd. franç.), *B. Blatt*, 1890, V, 366 (éd. all.). V. von Salis, *Schweizerisches Bundesrecht*, t. I, Bern, 1891, p. 218, trad. Borel, t. I, Berne, 1892, p. 228.

(3) Barthélemy Saint-Hilaire, *De la démocratie* (*petits traités publiés par l'Académie des sciences morales et politiques*, 9e livraison), Paris, 1849, ch. V.

(4) Von Salis, *Schw. Bundesrecht*, t. I, p. 218, trad. Borel, t. I, p. 229.

(5) V. cette loi dans *Documents parlementaires de Belgique*, Sénat,

la Constituante par le système du vote proportionnel, du 5 décembre 1890, fut votée par le Grand Conseil du canton, après un accord intervenu entre les partis sous les auspices des autorités fédérales (1). Le décret constitutionnel du 9 février 1891 appliquait la représentation proportionnelle à l'élection du Grand Conseil, du Conseil d'État (pouvoir exécutif du canton), des conseils communaux et des juges (2). Le peuple du canton adopta le décret constitutionnel du 9 février 1891, le 8 mars, par 11.291 voix contre 10.764. Le Conseil fédéral proposa, dans son message du 31 mars, à l'assemblée fédérale, d'accorder sans réserves, la garantie fédérale à la loi constitutionnelle du Tessin. L'arrêté fédéral du 17 avril 1891 accorda cette garantie (3).

La loi électorale pour les élections au Grand Conseil d'après le système du vote proportionnel, est du 24 novembre 1891 (4). Cette loi fut suivie de la loi du 27 novembre 1891 sur les circonscriptions électorales (5). La loi du 24 novembre 1891 fut modifiée une année après. La constitution du 2 juillet 1892 fut adoptée par le peuple du Tessin, le 2 octobre suivant, par 11.115 *oui*, con-

session de 1892-1893, p. 37, doc. 6 (*Renseignements sur l'organisation de la représentation proportionnelle dans les divers pays où ce système fonctionne*).

(1) Von Salis, *loc. cit.*, et trad. Borel, *loc. cit.*

(2) A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 11, note.

(3) L. von Salis, *Schweizerisches Bundesrecht*, Bern, t. I, p. 219 et trad. Borel, t. I, p. 229.

(4) *Legge per le elezioni al Gran Consiglio ed alla costituente col sistema del voto proporzionale*, V. dans Hilty, *Die Minoritätenvertretung, Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern, 1892, p. 151. V. aussi *Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle*, mai 1892.

(5) *Legge fissante i circondari elettorali*, V. Hilty, *loc. cit.*, et A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 45.

tre 2.746 *non* ; elle fut ratifiée par les Chambres fédérales, au mois de décembre de la même année. Cette constitution maintenait le vote proportionnel (1). La loi électorale du 24 novembre 1891 pour les élections des députés au Grand Conseil d'après le système proportionnel, fut modifiée par la loi du 2 décembre 1892 (2).

L'article 2 de cette loi est ainsi conçu : « Chaque groupe d'électeurs cantonaux a droit d'être représenté dans le Grand Conseil et à la Constituante, en remplissant les prescriptions établies par la présente loi. La représentation de chaque groupe est proportionnée au nombre des voix que sa liste a obtenues dans l'arrondissement respectif. » On voit par là que la loi du Tessin ne *reconnaît* pas les partis politiques comme membres constitutifs de l'État, ainsi que disent MM. Bernatzik et Hilty ; elle ne fait que constater le caractère *collectif* de l'élection et l'égalité des groupes électoraux, suite nécessaire de l'égalité des électeurs. L'article 11 de la loi permet à l'électeur de *panacher*, en même temps qu'il exclut le vote cumulatif : « Il est défendu de donner plusieurs suffrages au même candidat. » L'article 18 établit, pour la détermination du *quotient*, une règle différente de celle qui est inscrite dans la loi genevoise : « La somme totale des suffrages obtenus par les divers groupes divisée par le nombre des députés à élire, *plus un*, donne le quotient électoral. » Ce procédé a pour effet de donner un *quotient* de répartition qui se rapproche davantage du *commun diviseur* de M. d'Hondt (3)

(1) V. *Annuaire de législation étrangère*, 1893, p. 639 (*Canton du Tessin, notice sur les principaux documents législatifs publiés en* 1892, par M. E. Lehr).

(2) A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 11 et s., et *Annuaire de législation étrangère*, 1893, p. 640 et s.

(3) V. *suprà*, p. 331. V. *Les élections du Tessin*, *Revue mensuelle* de l'Association réformiste belge, 12e année, 1893, p. 133.

et qui, par conséquent, aboutit à une répartition plus strictement proportionnelle. La répartition des sièges entre les listes se fait sur la base de ce quotient (art. 21). Si, après cette répartition, il reste encore des sièges à répartir, on doit les attribuer non pas *aux plus fortes fractions*, comme dans le canton de Genève, mais bien aux groupes les plus nombreux : « Les députés restant à élire, après cette division, sont attribués un pour chacun aux groupes qui ont obtenu au moins le quotient et *les plus forts chiffres de suffrages* » (art. 19, al. 3) (1). Au sein de chaque liste, sont élus les candidats de la liste « qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages » (art. 20, al. 1). Les élections supplémentaires sont supprimées ; en cas de vacance d'un siège, il est remplacé « par le candidat du groupe auquel appartient le siège vacant, et qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages après ceux du même groupe qui ont été élus » (art. 21).

La loi du 22 mai 1891 *sur la nomination des municipalités d'après le système du vote proportionnel* (2) de ce même canton du Tessin, introduit la concurrence des listes ; cette loi dans ses détails se rapproche plutôt de la loi genevoise que de la loi du Tessin sur les élections proportionnelles au Grand Conseil du canton (3).

(1) V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 16 et 57.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, 1892, p. 771 et s. (notice par M. E. Lehr, et le texte de la loi). Les *municipalités* sont des corporations qui exercent dans les communes le pouvoir exécutif.

(3) V. notamment art. 12 de la loi du 22 mai 1891 : « La somme totale du nombre des suffrages obtenus par les listes des divers groupes pour la charge de municipal, divisée par le nombre des municipaux à élire donne le quotient électoral pour les municipaux » (et non : *plus un*). V. aussi l'art. 13 : «... Quand cette répartition est opérée, les municipaux ou suppléants qui restent à élire sont attribués aux groupes auxquels restent *les plus fortes fractions*, et si les fractions sont égales, au groupe qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. »

Telle est la législation du canton du Tessin. Quels en ont été les effets ? Elle a amené la paix dans le pays et apaisé les passions violentes qui l'avaient convulsionné (1). M. le conseiller fédéral Ruchonnet, chef du département fédéral de la justice et de la police, constatait, au sein du Conseil national, cet heureux résultat en ces termes (2) : « Il va sans dire qu'un groupe (au Tessin) est plus satisfait que l'autre ; dans quelques années ce sera peut-être l'inverse, mais ce qui est constaté par tout le monde, et par tout le monde avec une égale satisfaction, c'est que l'exclusivisme du système : tout pour nous, rien pour les autres... n'existe plus aujourd'hui, qu'il est répudié par tout le monde, et que, sous l'empire de la nouvelle constitution, la plus démocratique qui puisse être appliquée, au lieu des recours qui arrivaient autrefois par centaines, il en est parvenu un seul au Conseil fédéral. Ainsi l'on peut dire qu'un

(1) V. *Les élections du Tessin*, *Revue mensuelle* de l'Assoc. réf. de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 135 et Jules Gfeller, *Applications de la réforme en Suisse, réponse à M. A. d'Hoffshmidt*, *loc.cit.*, p.140 ; comp. Meyr, *Proportionalität* dans le *Staatslexikon*, éd. Bruder.

(2) V. *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale suisse*, séance du Conseil national du 24 mars 1893, p. 372. V. aussi ce discours de M. Ruchonnet, rapporté dans le *Précurseur d'Anvers* du 26 mai 1893 et cité par M. Bergé, Ch. des repr. de Belgique, séance du 31 mai 1893. M. le conseiller fédéral Ruchonnet proposait au Conseil national de ne pas mettre à la charge du canton du Tessin les frais de l'intervention fédérale au Tessin : « Nous avons imposé, disait-il, au canton sa pacification, nous lui avons dit : Nous ne voulons plus de ces querelles aiguës dans un canton frontière, et aujourd'hui, Messieurs, nous vous apportons la voix des deux partis qui vous disent : Nous sommes d'accord et nous vous demandons d'apporter comme don de joyeux avènement, de baptême de l'ordre nouveau, de la constitution nouvelle, cette remise des frais d'intervention... » V. sur ce point, J. Gfeller, *Applications de la réforme en Suisse*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 138 et s.

ordre qui repose sur la collaboration de tous les partis semble stable et que nous pouvons avoir confiance en lui. La transformation des lois et de la constitution, l'habitude d'un gouvernement mixte, celle de partager l'autorité et le pouvoir, un nouveau régime qui arrive au pouvoir sans une seule lutte, voilà les résultats que nous avons obtenus, voilà les faits que le Tessin nous apporte et qui sont de nature à nous réjouir. »

Les élections à la Constituante du Tessin, du 5 mars 1892, qui ont eu lieu d'après le système proportionnel, donnèrent les résultats suivants : 11.480 radicaux (135.704 suffrages) n'élurent que 45 députés, alors que 11.348 conservateurs (127.131 suffrages) en élurent 50. On voit que la minorité des électeurs élut la majorité des députés (1). Cet accident, car c'en est un sous la proportionnelle, était dû à la *géographie électorale*, et à la disposition légale sur l'attribution des sièges non répartis, au parti qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages dans la circonscription (2). Mais saurait-on jamais comparer cette anomalie accidentelle, aux effets ordinaires du procédé majoritaire qui aboutit couram-

(1) V. Hilty, *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, 1892, p. 557, et *Die Minoritätenvertretung*, même *Jahrbuch*, p. 156 : «... ein Beweis dass dieses System jedenfalls auch nicht mit mathematischer Genauigkeit wirkt. » Comp. *Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle*, mai 1892, et A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 64.

(2) V. *Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle*, mai 1892, et Hilty, *Die Minoritätenvertretung*, *loc. cit.*, p. 158. Comp. une lettre de M. J. Berthoud adressée au *Journal de Genève* du 27 juillet 1892 (le canton du Tessin est divisé en 8 circonscriptions élisant 96 députés, V. A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 45) ; M. Rosseuw, citant ces faits à la Chambre des représentants de Belgique, dans sa séance du 30 mai 1893, a cru bon d'ajouter : « C'est la proportionnalité qu'on ne comprend plus ! » Le système d'Hondt, appliqué aux élections du Tessin, du 5 mars 1892, aurait donné la proportionnalité stricte (48 députés radicaux contre 47 conservateurs), v. *Revue mensuelle* de l'Association réformiste belge, 12e année, 1893, p. 41.

ment à l'élection de la majorité des députés par la minorité du corps électoral (1)? Le procédé électoral aurait accordé, dans le cas qui nous occupe, 19 voix de majorité à la minorité électorale, au lieu de 5 (2). Les élections du 19 février 1893 pour la nomination des 5 membres du Conseil d'État (pouvoir exécutif du canton), donnèrent des résultats proportionnels : les radicaux, avec 61.488 voix, élurent 3 conseillers d'État ; les conservateurs, avec 58.245 voix, en élurent deux (3). L'élection des 96 députés au Grand Conseil du canton, le 5 mars 1893, fut strictement proportionnelle : 172.390 suffrages radicaux élurent 53 députés, et 143.089 suffrages conservateurs, 43 (4). Le procédé majoritaire

(1) V. notre L. I, s. II, ch. I, § II.

(2) « Avec le système de la majorité absolue, l'injustice aurait été beaucoup plus grande, et le parti en minorité dans le peuple aurait eu dix-neuf voix de majorité dans l'assemblée constituante », lettre de M. J. Berthoud, au *Journal de Genève*, du 27 juillet 1892.

(3) V. A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 64 ; *Les élections du Tessin*, *Revue mensuelle* de l'Association réformiste belge, 12e année, 1893, p. 133-134 ; Bergé, *Ch. des repr. de Belgique*, séance du 31 mai 1893 (*Annales parlementaires belges*). Les différents candidats des deux listes en présence obtinrent à peu près le même nombre de suffrages ; le *panachage* n'est pas entré dans les habitudes des électeurs tessinois. V. *Les élections du Tessin*, *loc. cit.*, p. 133.

(4) V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, p. 64. Voici un tableau de ces élections dans les 8 circonscriptions du canton, emprunté à la *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. de Bruxelles, 12e année, 1893, p. 134 (*Les élections du Tessin*).

CIRCONSCRIPTIONS	SUFFRAGES		DÉPUTÉS	
	Radicaux	Conservat.	Radic.	Cons.
I. Mendrisio	40.345	23.570	10	5
II. Lugano	19.706	11.597	7	4
III. Vezia-Tesserete	10.685	18.818	4	7
IV. Malcantone	11.349	9.532	5	4
V. Locarno	36.153	34.449	9	8
VI. Vallemagia	2.029	2.986	2	3
VII. Bellinzona	20.134	11.392	7	4
VIII. Tre Valli	31.989	30.745	9	8
	172.390	143.089	53	43

aurait donné 80 sièges aux radicaux, et 16 seulement aux conservateurs (1).

La représentation proportionnelle n'a pas produit le moins du monde, dans le canton du Tessin, l'émiettement des partis (2).

On voit donc que, sauf le cas exceptionnel du 5 mars 1892, la représentation proportionnelle, « après avoir apporté au Tessin la paix avec la justice, y continue ses triomphes, en donnant le pouvoir à la majorité réelle, et une représentation équitable à la minorité » (3).

Les élections communales qui ont eu lieu en 1892 et en 1895, d'après le système proportionnel, « se sont faites normalement dans les 265 communes du canton (4) ». M. Raimondo Rossi, secrétaire du département de l'intérieur à Bellinzona assure que le vote proportionnel est entré dans les habitudes des électeurs du Tessin ; pour les élections communales de 1895, à la différence de celles de 1892, aucune municipalité n'a demandé l'assistance d'un fonctionnaire pour aider aux opérations du dépouillement.

Telle a été la première expérience du vote proportionnel dans un canton suisse ; elle a parfaitement réussi. La seconde expérience en date, celle du canton de Neuchâtel, est encore plus décisive.

(1) 11 députés dans la circonscription de Vezia-Tesserete, et 5 dans celle de Vallemagia. V. le tableau de la note précédente.

(2) V. *Les élections du Tessin*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, 12e année, 1893, p. 134.

(3) *Les élections du Tessin*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, p. 135.

(4) A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 65.

III

Canton de Neuchâtel.

La représentation proportionnelle fut introduite dans ce canton pour l'élection du Grand Conseil, par la *loi sur les élections et sur les votations* du 8 octobre 1891 (1) remplaçant la loi du 19 avril 1871 relative à l'élection des membres du Grand Conseil. La représentation proportionnelle permit de sortir, dans ce canton, de difficultés inextricables, dues à la loi électorale précédente, qui exigeait, dans tous les tours de scrutin, la majorité absolue (2). La loi du 8 octobre 1891, votée par 79 voix

(1) V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 17 et s.; G. Leloir, *Étude sur la représentation proportionnelle dans le canton de Neuchâtel*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1893, p. 232 et s.; v. aussi *Annuaire de législation étrangère*, 1892, p. 749 (*notice sur les principales lois promulguées en* 1891, par G. Leloir); Hilty, *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, 1892, p. 537 et s.; V. aussi cette loi dans *Documents parlementaires de Belgique*, Sénat, session de 1892-1893, doc. 6, *Renseignements sur l'organisation de la représentation proportionnelle dans les divers pays où ce système électoral fonctionne*, p. 37.

Dans le canton de Neuchâtel comme dans celui de Genève, le premier promoteur de l'*élection véridique* a été un français, disciple de l'école de Fourier; Cantagrel défendit dans le canton de Neuchâtel, en 1858, *l'élection véridique*. V. G. Leloir, *Étude sur la représentation proportionnelle dans le canton de Neuchâtel*, *loc. cit.*, p. 233.

(2) En 1889, dans le collège de la Chaux-de-Fonds, le plus important du canton, trois listes étaient en présence; pendant trois scrutins successifs, aucune n'obtint la majorité absolue. L'élection devenait impossible; on proposa alors une *liste proportionnelle* accordant à chacun des trois partis sa juste part, sur la base des scrutins précédents. A un quatrième scrutin, la liste proportionnelle passa à une forte majorité. L'expérience ayant réussi, le Grand Conseil du canton de Neuchâtel vota, à titre d'essai, pour trois ans, la loi sur les élections proportionnelles du 8 octobre 1891. V. E. Naville, *La représentation proportionnelle*, *séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 146 (1896).

contre 4 seulement (1), n'établissait l'élection proportionnelle qu'à titre d'expérience, pour trois ans seulement. L'expérience ayant parfaitement réussi, on maintint la représentation proportionnelle presque sans discussion (2) ; la *loi sur les élections et sur les votations*, du 22 novembre 1894, consacra définitivement la réforme dans le canton de Neuchâtel. On voit donc que, après une *expérience* de trois ans, le Grand Conseil du canton maintient l'élection proportionnelle comme une réforme utile et bienfaisante. Le canton de Neuchâtel apporte ainsi un démenti formel aux affirmations de M. Wœste : « La représentation proportionnelle, disait l'éminent député d'Alost (3), constitue une thèse qui peut se défendre par des raisons théoriques plus ou moins bonnes, mais que, lorsqu'il s'agit de la faire passer dans les faits, *immédiatement*, *on n'en veut plus.* »

La loi sur les élections et sur les votations, du 22 novembre 1894, est générale, mais ses dispositions sur la représentation proportionnelle ne s'appliquent qu'à l'élection des députés au Grand Conseil (4). La loi neu-

(1) V. G. Leloir, *Étude sur la représentation proportionnelle dans le canton de Neuchâtel, loc. cit.*

(2) E. Naville, *La représentation proportionnelle, loc. cit.* V. aussi le *Rapport du Comité central de la Société suisse pour la représentation proportionnelle présenté à l'Assemblée générale tenue à Olten*, le 10 novembre 1895, par le président de la Société, M. le conseiller national Dr Paul Speiser. V. le *Bulletin de la Soc. suisse pour la repr. prop.*, juillet 1896, p. 72.

(3) Chambre des représentants de Belgique, séance du 24 août 1895, *Annales parlementaires de Belgique*, Ch. des repr., p. 2832.

(4) « Art. 1 : La présente loi fait règle pour l'élection des députés au Grand Conseil. Sous réserve des dispositions spéciales des autres lois concernant le droit de vote et *le système d'élection à la majorité absolue*, elle est également applicable à toutes les autres élections et votations. » L'article 5 de la loi consacre le principe du vote obligatoire, sans dicter aucune sanction : « art. 5. Le vote est obligatoire pour chaque électeur. » V. *Annuaire de législation étrangère*, 1892, p. 749 (notice G. Leloir).

châteloise établit la concurrence des listes, avec quelques particularités. L'article 64-1° dispose : « ... Aucun candidat n'est élu s'il n'a réuni un nombre, soit *quorum de suffrages*, égal au quinze pour cent au moins des bulletins de vote reconnus valables. Toute liste dont aucun des candidats n'atteindrait à ce *quorum* est éliminée de la répartition. Les suffrages recueillis par cette liste sont réputés non exprimés, et la répartition se fait après entre les autres listes, sans que le *quorum* fixé à l'alinéa précédent soit modifié. » Il ne faut pas confondre le *quorum* avec le quotient, qui n'est que la division du nombre total des suffrages valablement exprimés, par le nombre des députés à élire (1) (art. 64-2°). Un candidat, ou une liste dont aucun candidat n'a eu le *quorum*, bien qu'ayant obtenu le *quotient*, seront éliminés s'ils n'ont pas atteint au moins quinze pour cent des voix valablement exprimées (le *quotient* peut être inférieur au *quorum*). On voit par là que le quorum constitue une véritable « entorse (2) » au système proportionnel. Mais il a été proposé par la commission de révision de la loi électorale, comme un moyen d'empêcher un trop grand émiettement des partis (3). Grâce au quorum, il ne peut pas y avoir plus de trois ou quatre partis représentés au Grand Conseil (4).

(1) V. *suprà* (canton de Genève), p. 406.

(2) A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 56. M. Frey ajoute : « C'est là une mesure que nous laissons à l'appréciation de ceux qui préfèrent la liberté et la justice aux restrictions de quelque nature qu'elles soient. » Comp. Gageur, *Reform des Wahlrechts*, Leipzig, 1893, p. 70-71 (*Die Frage des sog. Quorum*).

(3) V. ce *rapport de la commission de révision de la loi électorale au Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel*, dans les *documents parlementaires de Belgique*, Sénat, session de 1892-1893, doc. 6. *Renseignements sur l'organisation de la représentation proportionnelle dans les divers pays où ce système électoral fonctionne.*

(4) V. *Manuel de représentation proportionnelle* (*Association réfor-*

L'article 64-1°, établit une règle condamnable, à nos yeux, sur la supputation des voix obtenues par les candidats communs : « Les suffrages donnés à un candidat porté sur plusieurs listes comptent en totalité pour la liste en faveur de laquelle il aura opté... A défaut d'option, tous les suffrages réunis sur une candidature commune sont attribués à la liste qui possède, parmi les listes portant cette candidature, le plus fort chiffre électoral, ce chiffre étant calculé sans compter les suffrages recueillis par tout candidat commun à cette liste et à une autre liste » (1).

miste genevoise), p. 38 (*Quorum*) ; Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 56-57. Avec le quorum de la loi neuchâteloise, ni les socialistes, ni les nationaux, ni les libertins n'auraient obtenu de représentants, aux dernières élections genevoises. V. *suprà*, p. 402. V. aussi G. Leloir, *Étude sur la représentation proportionnelle dans le canton de Neuchâtel*, *loc. cit.*

(1) V. sur cette disposition de la loi neuchâteloise et ses inconvénients, G. Leloir, *Étude sur la représentation proportionnelle dans le canton de Neuchâtel*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1893, p. 232 ; A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 49-50. Un déplacement de quelques voix peut, sous le système de la loi de Neuchâtel, faire attribuer à une liste plutôt qu'à une autre, les suffrages obtenus par le candidat commun et, par conséquent, un nombre de députés trop considérable :

	radicaux (liste verte)		conservateurs (liste bleue)
A. . .	190.	A. . .	5
B.	70.	F.	68
C.	62.	G.	68
D.	40.	H.	37
E.	36.	I.	30
	208 (— 4)		203 (+ 4)
	403 (204)		203 (402)

Les 195 voix du candidat commun A, sont attribués à la liste verte (chiffre provisoire 208, supérieur à 203). Un déplacement de 4 voix de la liste verte à la liste bleue, aurait pour résultat l'attribution de 195 voix de A, à la liste bleue (207, chiffre provisoire supérieur à 204). La liste radicale aura, grâce aux 195 voix de A, un *chiffre élec-*

Les sièges non attribués, après la première répartition, sont accordés « aux listes qui ont le plus fort chiffre électoral, dans l'ordre de leur force numérique ». (art. 64-2°) (1).

La loi du canton de Neuchâtel établit l'institution des *députés suppléants*, élus par le corps électoral (2). C'est là une complication inutile ; le système des lois genevoise et tessinoise est bien préférable (3).

Telle est la loi du canton de Neufchâtel. Comment a-t-elle fonctionné? Les premières élections proportionnelles au Grand Conseil du canton, ont eu lieu au mois de mai 1892 (4). Le canton est divisé en 19 circonscrip-

toral égal à 403, et la liste conservatrice, à 203. Le déplacement de 4 voix donnerait à la liste verte 204 suffrages, et à la liste bleue, 402. Quelques voix décident ainsi de l'attribution de deux ou trois sièges. Le système de la loi de Genève (option préalable librement faite, ou désignation d'office, par le tirage au sort, v. *suprà*, p. 384) est assurément préférable ; l'électeur sait d'avance (l'option libre ou la désignation d'office ayant lieu avant le scrutin) à quelle liste seront attribués les suffrages qu'il donne aux candidats communs. Ce système est « la meilleure marche à suivre pour régler le plus équitablement possible la question des candidats communs. » (A. Frey *op. cit.*, p. 50.)

(1) *Sic*, loi du canton du Tessin ; *contrà* (plus fortes fractions), loi du canton de Genève. V. *suprà*, p. 415 et p. 385.

(2) « L'élection des suppléants se fait par le même bulletin de vote que celle des députés, mais elle forme une opération électorale distincte, qui donne lieu à un dépouillement spécial dans lequel on considère le bulletin du double vote comme deux bulletins séparés. Au surplus, cette élection est soumise aux mêmes dispositions et formalités que l'élection des députés, spécialement pour la répartition des suppléants aux différents partis en cas de concurrence de listes » (art. 59). « En cas de vacance d'un siège de député pendant la durée de la législature, ce siège reste attribué au parti ou groupe auquel il appartenait à la suite de l'élection générale. En conséquence, le Conseil d'État proclame, comme remplaçant, le premier des suppléants du même parti. »

(3) A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, p. 61.

(4) V. Hilty, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossens-*

tions électorales nommant, au total, 118 députés. Dans le collège de la Chaux-de-Fonds, le parti ouvrier (parti grutléen) a eu, grâce à la règle sur l'attribution des sièges non répartis aux plus fortes listes, autant de députés que les partis radical et conservateur formant ensemble une majorité de 17.853 voix. M. Hilty (1), qui cite ce cas, en fait un reproche à l'élection proportionnelle. Nous rappelons ce que nous avons déjà dit : pour apprécier l'excellence d'une loi, ce n'est pas à la perfection qu'il faut la comparer, mais bien à l'état de choses qu'elle remplace ; or, de pareils résultats sont-ils rares sous le procédé majoritaire ? Poser la question, c'est la résoudre.

On reproche également à la loi neuchâteloise de *reconnaître* les partis (2), et de forcer les électeurs à s'embrigader dans un parti déterminé. Ce reproche ne prouve qu'une chose chez ceux qui le font : l'ignorance de la loi neuchâteloise ; cette loi permet aux citoyens de *panacher*, de voter pour des candidats de partis différents, ou pour des candidats indépendants (3).

Les partis ne se sont pas émiettés, lors des élections proportionnelles de 1892 ; ils se sont montrés, au contraire, mieux disciplinés, et le nombre des votants a été très important (4). La question des candidats communs

chaft, 1892, p. 537-541 ; A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 65 ; G. Leloir, *Étude sur la représentation proportionnelle dans le canton de Neuchâtel*, *loc. cit.*, p. 250 et s. Le groupe radical eut 63 députés, le groupe libéral 32, et le groupe socialiste 19.

(1) *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, 1892, p. 539.

(2) L'article 61 est ainsi conçu : « Les listes sont formées par les partis politiques ou groupes d'électeurs. »

(3) « L'électeur a le droit de modifier les listes imprimées. » (art. 44) V. sur la faculté de *panacher* reconnue par la loi neuchâteloise, G. Leloir, *Étude* et *loc. cit.* ; A. Frey, *op. cit.*, p. 17.

(4) « L'énergie avec laquelle les partis ont soutenu la lutte a été

n'a pas offert de difficultés pratiques (1). Le dépouillement du scrutin s'est fait « avec la plus grande facilité (2) » ; mais le travail de dépouillement a été un peu plus long que sous l'ancienne loi majoritaire (3) ; il a fallu cinq jours pour qu'on ait les résultats définitifs des élections. « Cette circonstance, disait-on (4), n'est pas de nature à rendre populaire le nouveau système. » On était habitué à avoir tout de suite les résultats des élections, et, sous la nouvelle loi, il y a des retards provenant de ce fait que « les bureaux, pendant leurs opérations multiples et compliquées, commettent des erreurs, et sont obligés de procéder à une révision générale des résultats (5). » Ces difficultés du dépouillement, si difficultés il y avait, tenaient sans doute à ce que les Neuchâtelois ne s'étaient pas encore bien familiarisés avec le nouveau système électoral ; cet inconvénient disparaîtra avec le temps, ainsi que nous l'avons vu dans le canton du Tessin (6).

L'opinion favorable du public dans le canton de Neuchâtel, est acquise aujourd'hui au vote proportionnel. Au début, il y avait des opposants, sur l'importance desquels il ne faut pas, du reste, se méprendre (7),

plus grande que jamais. Loin d'être pour eux un dissolvant, la loi de représentation proportionnelle les a si bien stimulés qu'ils ont amené tous leurs adhérents au scrutin. Ce n'est certainement pas un mal. » Lettre de M. Berthoud, au *Journal de Genève*, 27 juillet 1892.

(1) G. Leloir, *Étude sur la représentation proportionnelle dans le canton de Neuchâtel*, *loc. cit.*, p. 250.

(2) Lettre de M. Berthoud, au *Journal de Genève*, 27 juillet 1892.

(3) A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 65.

(4) V. dans le *Politisches Jahrbuch der Schw. Eidgenossensachft*, de M. Hilty, Berne, 1892, p. 538.

(5) V. *Politisches Jahrbuch* de M. Hilty, *loc. cit.*

(6) V. *suprà*, p. 419 et A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 65.

(7) « Ceux qui récriminent encore aujourd'hui sont peu nombreux,

mais la réforme n'en était pas moins solidement établie dans ce canton. « Tenez pour certain, écrivait un membre du parti radical neuchâtelois (1), que la nouvelle loi électorale neuchâteloise ne sera modifiée que dans ses dispositions les plus accessoires, et que le principe de la représentation proportionnelle est définitivement consacré par notre législation cantonale. Notre démocratie ne permettra pas qu'on y touche. » En 1894, le peuple neuchâtelois donna raison aux prévisions de M. Berthoud ; les élections de 1895 ont montré une fois de plus les avantages de l'élection proportionnelle, notamment quant à la stabilité de la composition du Grand Conseil (2).

A l'heure qu'il est, le canton de Neuchâtel, nous affirmait M. E. Naville, est le canton-type où la proportionnelle fonctionne à la satisfaction générale (3).

IV

Canton de Zoug.

La constitution revisée du canton de Zoug, du 31 janvier 1894 (4), dans son titre IV, article 78, dispose :

mais comme ils ont l'habitude de crier fort, ils peuvent faire illusion sur leur importance à qui ne connaît pas la situation. » M. Berthoud, lettre au *Journal de Genève*, du 27 juillet 1892. Comp. *Revue mensuelle* de l'Association réformiste de Bruxelles, 13e année, 1894, p. 210 (*Suisse*).

(1) M. Berthoud, au *Journal de Genève*, 27 juillet 1892.

(2) Groupe radical, 68 députés (63, en 1892) ; groupe libéral, 34 (32, en 1892) ; groupe socialiste 16 (19, en 1892). V. A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 65.

(3) V. aussi A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 4.

(4) V. *Annuaire de législation étrangère*, 1895, p. 676, notice et traduction par M. Esmein. V. aussi Félix Moreau, *Chronique constitutionnelle et parlementaire*, 1894 *et* 1895, dans la *Revue du droit public*; t. VII, p. 463 (Const. du canton de Zoug). Jules Gfeller, *Les*

« Pour les élections, dès que dans une circonscription électorale plus de deux membres sont à élire aux mêmes fonctions, le principe de la procédure d'élection proportionnelle (représentation des minorités) doit recevoir application... Les élections des autorités communales (conseils des habitants, des citoyens locaux, des paroisses et des corporations) se font au vote public. Le scrutin secret et la procédure de l'élection proportionnelle doivent, cependant, recevoir application, lorsque le dixième des électeurs inscrits, en adresse, en temps utile, la demande à l'autorité compétente par un écrit signé d'eux. » *La loi du 1er septembre 1894, pour les élections du Grand Conseil, du Conseil d'État, des conseils communaux et des juges* (1), règle les détails de la procédure de l'élection proportionnelle.

Le canton de Zoug est, parmi les cantons suisses, celui qui a donné à l'élection proportionnelle la plus large application. Elle y est obligatoire pour l'élection du Grand Conseil (corps législatif), du Conseil d'État (corps exécutif), des juges ; l'élection proportionnelle n'est que facultative (demande faite par le dixième des

élections proportionnelles dans le canton de Zoug (Suisse), Revue mensuelle de l'Ass. réf. de Bruxelles, 14e année, 1895, p. 53 et s. V. aussi, *En Suisse, Revue mensuelle*, 13e année, 1894, p. 91. V. aussi J. Gfeller, *Un essai incomplet, la proportionnalité à Zug, Revue mensuelle*, 13e année, 1894, p. 264 et s.

(1) V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 28 et s. et Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 669 et s. M. Esmein, parlant du système de la concurrence des listes ou système suisse, ajoute : « Le *type* le plus récent et le plus *net* est fourni par la législation du canton de Zug ; c'est d'après celle-ci que je l'expose. » On nous permettra de dire, au contraire, que la loi du canton de Zoug nous paraît la plus particulière et la plus compliquée ; elle ne saurait jamais être choisie comme type du système suisse. Le lecteur n'a qu'à comparer cette loi avec celles des cantons de Genève, du Tessin, de Neuchâtel, etc., pour s'en convaincre.

électeurs) pour les conseils communaux (1). Ce canton est le premier canton de la Suisse allemande qui ait accompli la réforme électorale. « Elle sera saluée avec d'autant plus de joie par les amis de la proportionnelle, écrivait *la Liberté* (2), que leurs espérances étaient assez modestes... La réforme électorale continue à faire son petit chemin, malgré tous les obstacles qui se dressent devant elle. »

Le système de la loi du canton de Zoug est celui de la *concurrence des listes*, combiné avec le *vote cumulatif*. Cette combinaison avait été préconisée par M. A. Frey, secrétaire de l'Association réformiste genevoise et délégué du Comité central suisse, à la Conférence internationale d'Anvers pour la représentation proportionnelle, en 1885 (3).

(1) A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle* p. 46.

(2) *La liberté*, de Fribourg, 4 février 1894 (V. *en Suisse, Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, 13e année, 1894, p. 91).

(3) V. *Manuel de représentation proportionnelle* (*Association réformiste genevoise*), Genève, 1889, p. 25 : « Cette méthode évite de la manière la plus heureuse tous les défauts ou inconvénients que présentent les autres systèmes. » Cette combinaison avait été soutenue à la conférence par MM. Dumont, Séverin de la Chapelle, Béchaux, Hervé, etc., V. *Manuel* cité, p. 27. Comp. A Béchaux, *Le scrutin de liste proportionnel*, Paris, 1885, p. 39 et s. M. Cassel, *Volksrepräsentation und Besteuerung*, *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 54e année 1898, p. 577 et s. propose également la combinaison du *quotient* avec *le vote cumulatif*, V. *suprà*, p. 147. La nouvelle loi communale norwégienne, en vigueur depuis le 1er janvier 1899, consacre, pour l'élection des conseils communaux, *la concurrence des listes* combinée avec le *vote cumulatif*. L'application de l'élection proportionnelle aux élections communales est facultative en Norwège. Il faut une réclamation d'une certaine fraction des électeurs inscrits. « Ce genre de réclamation s'est produit dans un nombre important de communes, et spécialement dans presque toutes les villes. » Bredo Morgenstierne, *Chronique politique, Norwège, Revue du droit public*, numéro de janvier-février 1899, p. 141.

Le canton de Zoug est le seul canton suisse qui ait autorisé le cumul des suffrages sur le même nom (1). Le vote cumulatif permet à l'électeur de voter pour un petit nombre de candidats de la liste, et de favoriser ainsi, tout en accordant tous ses suffrages à la liste de son parti, les candidats de sa préférence. Le système admis par la loi du canton de Genève, la faculté de biffer certains noms de la liste (2), aboutit au même résultat, mais d'une façon négative ; de plus, il ne permet pas à l'électeur de favoriser autant qu'il le voudrait, les candidats qui ont ses préférences. Avec le système de la loi genevoise, la manœuvre électorale que nous avons signalée ailleurs (3), pourrait réussir ; grâce au vote cumulatif, au contraire, un parti est à peu près sûr de déjouer, avec un peu de discipline, toute manœuvre de ses adversaires et de faire passer les têtes de sa liste (4).

Le vote cumulatif aurait pour effet une grande différence, au sein de chaque liste, entre les nombres de voix obtenues par les différents candidats, ce qui faciliterait énormément le dépouillement du scrutin et la proclamation des élus (5). On sait qu'aujourd'hui, au contraire, dans certains cantons (6) où les électeurs votent pour des listes compactes, on éprouve plus d'une difficulté de ce chef, quand il s'agit de proclamer élus les candidats ayant obtenu le plus de voix.

(1) V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1896, p. 51.

(2) V. *suprà*, p. 382.

(3) V. *suprà*, p. 385.

(4) V. A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 51-52. M. Frey propose la *concurrence des listes* avec *le vote cumulatif limité* ; l'électeur ne pourrait cumuler plus de trois voix sur le même nom, par exemple.

(5) V. *Manuel de la représentation proportionnelle* (*Association réformiste genevoise*), Genève, 1889, p. 26.

(6) Canton du Tessin, par ex., *suprà*, p. 418.

La loi du canton de Zoug laisse la plus grande liberté à l'électeur : « Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de représentants à élire. Il peut voter à son gré pour des candidats figurant sur d'autres listes que celle qu'il a choisie, et biffer les noms qui ne lui conviennent pas. *Il peut aussi donner plusieurs suffrages au même candidat* » (art. 10). Il peut arriver qu'un électeur ait voté pour un nombre de candidats inférieur à celui des membres à élire ; dans ce cas l'administration se substitue à l'électeur, pour compléter le bulletin de vote : « Lorsqu'un électeur a voté pour un nombre de candidats inférieur à celui des membres à élire, sa liste est officiellement complétée par le bureau de l'élection, lequel répartit les dits suffrages en moins sur les candidats indiqués, en comptant de haut en bas et de gauche à droite » (art. 13). Cette intervention administrative dans l'élection proportionnelle nous paraît abusive et nous comprenons parfaitement les appréhensions de M. Séverin de la Chapelle (1). On favorise les candidats inscrits les premiers sur le bulletin de l'électeur ; mais est-on bien sûr que l'électeur a bien voulu dresser une *liste de préférence* ? On aurait dû compter les suffrages non attribués, comme suffrages de liste, tout simplement (2).

(1) « La loi de Genève, comme celle de Neuchâtel et du Tessin (à plus forte raison, celle de Zoug), et d'ailleurs tous les systèmes des listes concurrentes entières ajoutent officiellement deux facteurs nouveaux : les groupes, à qui ces lois donnent un droit collectif... et l'*administration*, chargée de recevoir et d'afficher les listes, et de présider à certaines options ou d'y suppléer. L'influence de ces deux nouveaux facteurs dans le résultat complexe de l'élection est-elle légitime ? » Séverin de la Chapelle, *La représentation proportionnelle, La liste fractionnaire et les listes concurrentes entières comparées*, *Revue catholique des institutions et du droit*, 2e série, 10e vol., 1893, p. 250.

(2) V. par exemple l'art. 9 de la loi genevoise, *suprà*, p. 382, et

L'article 17, sur l'attribution des sièges non répartis, combine le système genevois (*les plus fortes fractions*), avec le système tessinois (*les plus forts chiffres de suffrages*) : « Lorsque le nombre des représentants attribués aux groupes n'atteint pas le nombre total des représentants à élire, le premier siège vacant est attribué au groupe qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages, *pourvu que ce nombre atteigne la majorité absolue*. S'il reste d'autres sièges encore vacants, ils sont répartis entre les groupes qui ont *les plus fortes fractions*. Si aucun groupe n'atteint la majorité absolue, les sièges vacants sont répartis aux plus fortes fractions » (art. 17) (1).

La simple comparaison de la loi du canton de Zoug avec celle des cantons de Genève, du Tessin et peut-être même de Neuchâtel, suffit pour montrer que cette loi est, parmi les lois suisses sur la représentation proportionnelle, une des plus compliquées.

Quels sont les résultats donnés par la loi de notre canton sur les élections proportionnelles ? Malgré ses complications, la loi a fonctionné le plus facilement du monde (2). Les résultats des élections ont été connus

A. Frey, *Les lois suisses sur la représ. proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 54 (*Liste incomplète, Suffrages non exprimés.* Comparaison entre les différentes lois des cantons).

(1) V. sur cette disposition, A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 57 (législation suisse comparée).

(2) V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 68 ; Jules Gfeller, *Les élections proportionnelles dans le canton de Zoug* (Suisse), *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, 14e année, 1895, p. 56 : « Les élections faites d'après le principe de la proportionnalité ne soulèvent aucune difficulté pratique. » M. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 670, après avoir exposé la législation du canton de Zoug, ajoute : « Il paraît que la démocratie suisse adopte sans difficulté ces procédures *tortueuses, gênantes et artificielles. Je doute que la démocratie française puisse*

deux ou trois heures après l'élection. « Bien que le vote cumulatif autorisé par la loi zougoise n'ait soulevé aucune difficulté pratique, cette méthode ne paraît pas avoir été très favorablement accueillie par les électeurs (1). » On vient de proposer au Grand Conseil du canton, l'abolition du vote cumulatif et l'adoption de la concurrence des listes pure et simple.

Les élections du 18 novembre 1894, au Grand Conseil du canton, ont donné 40 députés au groupe conservateur, 25 au groupe libéral, et 2 aux socialistes. L'élection a été exactement proportionnelle (2). Les élections, d'après le nouveau système, au Conseil d'État (pouvoir exécutif), du 18 novembre 1894, donnèrent lieu à quel-

jamais s'en accommoder. » H. Taine, dans une petite brochure publiée en 1872, *Du suffrage universel et de la manière de voter* (Paris, Hachette, 1872), dans laquelle le célèbre auteur défendait le vote à deux degrés, disait, p. 61 : « Le principe de la représentation des minorités... tel que M. Naville le présente, *ne semble pas approprié à la majorité des électeurs français.* Mais on pourrait l'employer en partie, et notamment pour le choix des électeurs du second degré, soit que le conseil municipal les fournisse, soit qu'on les nomme à part. » Nous ne voulons pas croire que la majorité des électeurs français soient moins intelligents que les « pâtres du Tessin ». « Prétendre qu'un système aussi simple ne saurait être compris par le commun des citoyens français, c'est, en vérité, leur faire une injure imméritée. » J. Angot des Rotours, *La représentation proportionnelle*, *Nouvelle Revue*, t. 87, avril 1894, p. 596. Est-ce donc si difficile de trouver, dans un pays de lumières comme la France, des électeurs sachant lire et écrire, et des fonctionnaires connaissant les quatre règles de l'arithmétique, pouvant additionner et diviser des voix ? L'objection de Taine est de nature à perdre toute importance, avec la pratique et l'expérience électorales, V. Sheldon Amos, *A primer of the english constitution and government*, 5e éd., London, 1886, p. 33.

(1) V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 68.

(2) A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 67. Le canton de Zoug est divisé en 11 circonscriptions nommant au total 67 députés. V. A. Frey, *op. cit.*, p. 45.

ques récriminations ; le parti conservateur, avec 15.000 voix, en chiffres ronds, élut 5 conseillers d'État, alors que le parti radical, avec 11.000 voix, n'en élut que 2 (1). Dans l'assemblée du conseil cantonal où ces résultats furent proclamés, 24 membres radicaux et ouvriers de ce conseil déposèrent une protestation tendant à l'abrogation immédiate de la loi (ordonnance) du 1er septembre 1894 (2).

Le 16 décembre 1894, il y eut élection de 22 juges, suivant le système proportionnel ; le parti conservateur élut 14 juges, et le parti radical 8 (3). On voit que tous

(1) V. Jules Gfeller, *Les élections proportionnelles dans le canton de Zoug (Suisse), Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, 14e année, 1895, p. 54. Comp. du même, *Un essai incomplet, la proportionnalité à Zoug*, même revue, 13e année, 1894, p. 264 et s.

Voici les chiffres officiels :

Suffrages valables, 26.881 : mandats à conférer, 7 ; quotient, 3840,

Partis	Suffrages	Quotient		Sièges
Conservateur.	15.482 :	3840 = 4 +	122	= 5
Radical	11.399 :	3840 = 2 +	3719	= 2

(Le parti conservateur eut le siège restant à répartir, grâce aux dispositions de l'article 17 de la loi. V. ci-dessus.)

(2) V. Jules Gfeller, *Les élections proportionnelles dans le canton de Zoug (Suisse), Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, 14e année, 1895, p. 54.

(3) V. A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 67 ; et J. Gfeller, *Les élections proportionnelles dans le canton de Zoug* (Suisse), *loc. cit.*, p. 55.

Élection du tribunal cantonal.

15.887 suffrages ; 5 juges à élire ; quotient, 3177.

	Suffrages	Quotient		Sièges
Parti conservateur. . .	8927 :	3177 = 2 +	2573	= 3
Parti radical	6960 :	3177 = 2 +	606	= 2

Élection du tribunal suprême.

Suffrages, 22.244 ; 7 juges à élire ; quotient, 3177.

	Suffrages	Quotient		Sièges
Parti conservateur . .	12.536 :	3177 = 3 +	3005	= 4
Parti radical.	9.708 :	3177 = 3 +	177	= 3

les pouvoirs politiques du canton de Zoug (pouvoir législatif: Grand Conseil; pouvoir exécutif: Conseil d'État; pouvoir judiciaire) sont élus d'après le système proportionnel.

Parmi les communes du canton, il n'y a eu que trois, les communes de Zoug, Bahr et Risch qui demandèrent, lors des élections des conseils communaux du 2 décembre 1894, l'application de la représentation proportionnelle. Les deux groupes en présence, conservateur et libéral (radical) ont obtenu un nombre de conseillers proportionnel à leur importance numérique (1).

V

Canton de Soleure.

La loi du 30 novembre 1894 (2) établit dans ce canton l'élection proportionnelle des députés au Grand Conseil. La réforme électorale a été introduite dans le canton de Soleure « après de longs combats » (3). Le système admis par cette loi est celui de la *concurrence des listes*, mais avec quelques particularités intéressantes. Pour avoir le *quotient*, on ne divise pas le nombre total des *voix* valablement émises, par le nombre des sièges à pourvoir, mais bien le nombre des *bulletins* valables, par celui des sièges à pourvoir, *plus un* (4);

(1) V. A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 67.

(2) V. le texte de cette loi dans A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 33 et s. Comp. le texte allemand dans le *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft* de M. Hilty, Berne, 1894-1895 (9e année), p. 413 et s.

(3) V. le *Rapport du comité central de la Société suisse pour la représentation proportionnelle présenté à l'assemblée générale tenue à Olten le 10 novembre 1895* (M. Paul Speiser, rapporteur) ; V. *Bulletin de la Soc. suisse pour la représentation proportionnelle*, juillet 1896, p. 71.

(4) Sur ce point, V. *suprà*, p. 414.

la répartition des sièges entre les listes a lieu sur la base du *quotient* ainsi obtenu (1). Voici le texte de l'article 15 de la loi : « Le bureau central fixe le nombre des *bulletins de vote* attribués aux diverses listes publiées, et le nombre des suffrages donnés nominativement à chaque candidat. Le nombre total des *bulletins* valablement exprimés divisé par le nombre des députés à élire *plus un* donne le *quotient* électoral. Chaque liste obtient autant de représentants que le nombre de ses *bulletins de vote* renferme de fois le *quotient* électoral. » Les sièges restant à attribuer, après cette première répartition, sont accordés « à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages » (art. 16). Il peut arriver, par suite du *quotient* obtenu par la division du nombre total des bulletins par le nombre des sièges à pourvoir *plus un*, que les listes renferment plus de fois ce quotient qu'il n'y a de députés à élire ; dans ce cas, on applique l'article 18 : « Si la répartition donne plus de représentants qu'il n'y a de députés à élire, il sera retranché un député à la liste qui a obtenu *le moins de voix.* » Au sein de chaque liste, sont élus les candidats qui ont obtenu le plus de suffrages individuels (art. 17).

L'élection proportionnelle des conseils communaux est tantôt obligatoire et tantôt facultative, dans le canton de Soleure. L'article 10 revisé de la constitution de 1887, accepté par le peuple du canton le 17 mars 1895, par 8.260 *oui* contre 2.747 *non* seulement (2), décide que « les élections du Conseil cantonal et des conseils

(1) Sur cette particularité de la loi du canton de Soleure, V. A. Frey, *Les lois suisses* etc., p. 50 et s.

(2) « Le referendum du 17 mars a été un vrai triomphe pour la représentation proportionnelle. » Jules Gfeller, *Nouvelles de Suisse (canton de Soleure)*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, 1895 (14e année), p. 52.

communaux, qui se composent d'au moins sept membres, *ont lieu* d'après le système de la représentation proportionnelle. Le système proportionnel *peut* également être appliqué pour les élections aux conseils communaux comprenant moins de 7 membres » (1). L'article 21 de la loi du 30 novembre 1894 est ainsi conçu : « Les communes qui, d'après l'article 10 de la constitution, *doivent* ou *désirent* procéder à l'élection de leurs conseils communaux ou de leurs commissions, d'après le système proportionnel, sont tenues d'observer les prescriptions de la présente loi (2). »

Telles sont les particularités intéressantes de la législation du canton de Soleure. Le trait caractéristique du système consiste dans la règle d'après laquelle c'est le nombre des *bulletins de vote* donnés à chaque liste, et non celui des suffrages attribués aux candidats de la liste, qui sert à déterminer le nombre des sièges attribués au groupe en question. Ce système se recommande par sa simplicité, mais il peut offrir, dans la pratique, de graves inconvénients. Les électeurs peuvent *panacher*, voter pour les candidats insignifiants du parti adverse, au détriment des personnalités marquantes, empêcher l'élection de ces dernières, sans que cette intervention dans la liste adverse nuise à leur parti ; on ne compte, en effet, pour la répartition des sièges entre les listes que le nombre des *bulletins* portant le titre officiel de la liste ; les suffrages *individuels* ne comptent qu'aux candidats et non à la liste. Le système de la loi du canton de Soleure est *simple*, mais il prête trop à la manœuvre

(1) V. la *notice sur les lois de 1894 et de 1895 votées dans le canton de Soleure*, par M. Dufourmantelle, dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1895.

(2) V. dans A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 35 et 46.

électorale en question (1) ; or, on nous permettra de dire, avec M. A. Frey (2) : « Un système électoral doit, avant tout, rechercher moins la simplicité que la garantie contre les fraudes et les manœuvres susceptibles de pouvoir fausser la volonté des électeurs. »

Les élections du 3 mai 1896 ont été la première application de la réforme électorale à l'élection du Grand Conseil du canton de Soleure ; le groupe radical a élu 67 députés, le groupe conservateur 34, et le groupe socialiste 7 (3). La manœuvre électorale en question ne s'est point fait jour, pendant ces élections (4).

VI

Canton de Fribourg.

La *loi sur les communes et paroisses*, du 19 mai 1894 (5), a introduit dans ce canton l'élection proportionnelle *facultative* des conseils communaux ; la représentation proportionnelle ne s'applique que si un certain nombre de citoyens, variable suivant la population de la commune, en fait la demande (6). Lorsque les élections se

(1) V. sur cette manœuvre électorale qui peut être à craindre, sous le système de la concurrence des listes, *suprà*, p. 385.

(2) *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 53.

(3) V. A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 68.

(4) V. A. Frey, *op. cit.*, p. 53.

(5) V. A. Frey, *Les lois suisses sur la rep. proportionnelle*, p. 36 et s. V. aussi *Annuaire de législation étrangère*, 1895, p. 629 et s. (p. 630-632, on trouve le texte de la loi), notice par M. l'abbé Fred. Speiser sur le *mouvement législatif en 1894, dans le canton de Fribourg*.

(6) « L'assemblée électorale de la commune nomme le Conseil communal et pourvoit aux vacances accidentelles, s'il y a lieu (art. 20). Les nominations ont lieu à la majorité absolue des suffrages, par bulletin de liste. *S'il en est fait la demande*, 3 semaines au moins avant l'élection, les nominations ont lieu au scrutin de liste, avec répartition des membres aux différentes listes, proportionnellement

font d'après le système proportionnel, on observe les règles suivantes : Chaque électeur, en votant pour un candidat, vote aussi pour la liste (art. 55) ; c'est, nous le savons, la règle en Suisse, sauf dans le canton de Soleure où les suffrages attribués à des candidats d'une liste ne comptent que comme suffrages individuels (1).Le quotient électoral est obtenu grâce à la division de tous les suffrages des différentes listes, par le nombre des conseillers communaux à élire (art. 60). Les sièges sont répartis entre les différentes listes sur la base de ce quotient ; « une liste n'a pas droit à la répartition,si son chiffre électoral est inférieur au quotient » (art. 60, al. 3). Les sièges restant, après cette première répartition, sont accordés « aux listes ayant *les plus fortes fractions* » (art. 60, al. 4). La majorité relative décide de l'élection des candidats, au sein de chaque liste (art. 61). Les élections partielles sont supprimées en principe (2).

au nombre des suffrages qu'elles ont recueilli dans l'élection. La demande... doit être signée : 1° dans les communes inférieures à 100 âmes par cinq citoyens actifs au moins ; 2° dans les communes de 100 à 300 âmes par dix citoyens actifs au moins ; 3° dans les communes de 300 à 600 âmes par quinze citoyens actifs au moins ; 4° dans les communes d'une population supérieure à 600 âmes par vingt-cinq citoyens actifs au moins. Les signataires doivent jouir, dans la commune, du droit de vote en matière communale. » (Art.21.)

(1) V. *suprà*, p. 435.

(2) « Les candidats non élus de chaque liste sont inscrits au procès-verbal, dans l'ordre du chiffre de leurs suffrages, à l'effet de pourvoir aux cas de remplacement. En cas de vacance par suite de mort, démission ou autre cause, est proclamé élu le premier candidat non élu de la liste à laquelle appartient celui qu'il s'agit de remplacer, ou, à défaut, l'un des candidats suivants, dans l'ordre des suffrages obtenus.Si la liste du groupe est épuisée, il est procédé à une élection partielle, par le système de la représentation proportionnelle. L'élection partielle d'un seul représentant a lieu à la majorité absolue. » (Art. 63.)

Telle est la loi du canton de Fribourg, sur les communes et paroisses. Sur 273 communes, 29 seulement ont réclamé, lors des élections des conseils communaux du 5 mai 1895, le vote proportionnel. « L'application du mode proportionnel n'a pas présenté de difficultés ; il a été compris dans les communes rurales qui l'ont appliqué aussi bien que dans les communes urbaines (1). »

VII

Canton de Berne (2).

L'article 33 de la constitution revisée du canton de Berne, du 4 juin 1893 (3), dispose : « Le Grand Conseil élit un Conseil exécutif de neuf membres, qui doivent posséder la connaissance des deux langues nationales. *Il sera donné à la minorité une représentation équitable dans le Conseil exécutif.* » Ce n'est là, en quelque sorte, qu'une recommandation adressée au parti de la majorité ; le fait n'en est pas moins intéressant comme révélant une tendance générale de la législation bernoise.

Le Grand Conseil repoussa, au contraire, lors de l'élaboration de la révision constitutionnelle, l'application du système proportionnel au corps législatif du canton (*Grand Conseil*), par 142 voix contre 40 seulement (4).

L'assemblée électorale de la commune de Berne a voté, le 16 décembre 1894, par 2526 voix contre 2240,

(1) A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 68.

(2) Comp. *suprà*, p. 292, sur la *représentation des minorités* (*vote limité*) dans ce canton.

(3) V. *Annuaire de législation étrangère*, 1894, p. 484 (constitution citée, t. III, ch. II, art. 33, notice par H. Le Fort).

(4) V. Hilty, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, 7[e] année, 1892, p. 554.

l'introduction de l'élection proportionnelle pour le conseil municipal de la ville de Berne (1). *Le règlement complémentaire* du 5 mai 1895 (2) consacre le système de la concurrence des listes. Liberté entière est laissée à l'électeur : « Chaque électeur a le droit de vôter pour autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir. Il n'est pas lié par les listes proposées, mais peut choisir ses candidats à son gré parmi ceux de toutes les listes » (art. 10). On voit par là combien M. Hilty a tort de reprocher au système proportionnel d'embrigader l'électeur dans un parti et de le priver de sa liberté (3).

Le *quotient* est obtenu par la division du nombre total des suffrages reconnus valables, « par le nombre des sièges à pourvoir, *plus* un » (art. 12). Chaque liste a autant de sièges qu'elle renferme de fois ce quotient (art. 12, al. 2) ; « Sont élus les candidats de la liste, qui ont obtenu le plus de suffrages » (art. 14, al. 2).

La première application de ce règlement a eu lieu le 15 décembre 1895, lors de l'élection du conseil municipal de la ville de Berne ; le groupe démocratique libéral a eu 9 conseillers, le groupe démocratique socialiste 7, et le groupe de l'Union conservatrice 6. « Ces résultats nous montrent que les groupes qui se présentent aux suffrages des électeurs ont reçu partout une part correspondante à leur force et à leur impor-

(1) V. Jules Gfeller, *Nouvelles de Suisse*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, 14e année, 1895, p. 52. Le même jour, l'assemblée électorale de la commune de Berne a abrogé, par 3.175 voix contre 1.417, *le vote limité* (V. *suprà*, p. 292).

(2) V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 41 et s., et Hilty, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, 9e année, 1894-1895, p. 417-421 (*Ergänzende Bestimmungen zum Gemeindereglement der Stadt Bern betreffend die Wahlen in den Stadtrath*).

(3) Hilty, *Politisches Jahrbuch der schw. Eidgenossenschaft*, Berne, 1894-1895, p. 423.

tance et que le vote proportionnel, partout compris, n'a rencontré nulle part aucune difficulté pratique » (1). Il faut dire, cependant, que la manœuvre électorale, dont nous avons parlé souvent (2), s'est fait jour dans le canton de Berne ; mais les bulletins *panachés* dans le but de modifier le rang des candidats de la liste adverse, ont été annulés (3).

La meilleure preuve que l'on ait à fournir du bon fonctionnement de notre réforme dans la ville de Berne, est la votation populaire du 27 juin 1897 ; les citoyens de Berne repoussèrent, par 2.724 voix contre 1.980, une initiative communale demandant l'abrogation du vote proportionnel (4).

Le *conseil municipal* est une autorité délibérante ; l'administration active dans les communes du canton de Berne est exercée par le *conseil communal* (5). A Berne, il n'y a que le conseil municipal qui soit élu d'après le système proportionnel ; le 28 juin 1896, les citoyens de Berne rejetèrent sur *referendum urbain*, par 2.049 voix contre 1.621, un projet, dû à une initiative populaire, organisant l'élection proportionnelle du conseil communal ; « on avait bien accepté ce mode de vote pour le conseil municipal, qui est une autorité *délibérante*, mais on n'en voulait pas pour le conseil communal, qui est l'autorité *exécutive* (6). »

(1) A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 69.

(2) V. *suprà*, p. 385.

(3) V. A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 51 ; Siegfried, *Die Proportionalwahl, Ein Votum zur württembergischen Verfassungsreform*, Berlin, 2e éd., 1898, p. 26, note.

(4) A. Frey, *Les lois suisses*, etc., p. 83.

(5) « Le conseil communal des habitants et son président sont les autorités exécutives et de police de la localité. » *Constitution pour le canton de Berne*, du 31 juillet 1846, art. 68 (titre III, *communes*). V. Dareste, *Les constitutions modernes*, Paris, 2e éd., 1891, t. I, p. 529.

(6) Theod. Curti, *Le referendum suisse*, *Revue politique et parlemen-*

Le vote proportionnel n'existe pas dans le canton de Berne pour l'élection du corps législatif du canton ou Grand Conseil. Une triple initiative populaire demandait l'élection proportionnelle des députés au Grand Conseil, l'élection proportionnelle du conseil exécutif par le peuple (1), et l'élection des deux députés au Conseil des États suisse par le peuple du canton, et non par le Grand Conseil. Le peuple du canton a rejeté ce triple projet à une faible majorité composée de libéraux, contre la coalition du parti populaire conservateur, des catholiques romains, des démocrates socialistes, et d'une partie des libéraux; l'élection proportionnelle du Grand Conseil a été repoussée par 32.787 voix contre 27.093 ; l'élection proportionnelle du Conseil exécutif a été rejetée par 32.787 voix contre 27.903 ; 32.192 voix contre 28.197 ont repoussé l'élection populaire des députés au Conseil des États suisse. L'explication de ce triple échec se trouve, d'après M. Th. Curti (2), dans ce dicton populaire : on avait trop chargé la voiture. « Ce résultat, écrit M. A. Frey (3), quelque regrettable qu'il soit, montre que la nouvelle réforme compte, dans le canton de Berne, un bon nombre de partisans et qu'il ne leur suffira que d'avoir un peu de patience, pour obtenir ce qu'ils désirent. »

taire, 10 août 1897. On sait que dans le canton de Zoug les autorités exécutives sont élues d'après le système proportionnel. V. *suprà*, p. 435 et notre sect. I, ch. I.

(1) Le conseil exécutif est élu par le Grand Conseil à la majorité absolue des voix ; la constitution revisée *recommande* seulement de faire une certaine place aux minorités. V. *suprà*, p. 440.

(2) *Le referendum suisse, Revue politique et parlementaire*, 10 août 1897.

(3) *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897, p. 83.

VIII

Le mouvement proportionnaliste dans les cantons de Saint-Gall, Lucerne, Vaud, Bâle.

La constitution du canton de Saint-Gall, du 16 novembre 1890 (1), garantie par l'assemblée fédérale le 18 décembre 1890, dans son article 51 (ch. IV) dispose : « La législation pourra introduire le vote proportionnel. » Mais la loi proposée à cet effet fut rejetée par le peuple du canton, le 29 janvier 1893, par 21.982 voix contre 19.826 (2). Les causes de cet échec sont tout à fait particulières : l'initiative demandant l'introduction de la représentation proportionnelle avait été organisée et soutenue par le parti conservateur, les ultramontains et les socialistes (3). La réforme échoua, après une lutte acharnée ; « depuis longtemps, écrivait-on de Saint-Gall à la *Gazette de Lausanne* (4), on n'avait vu dans le canton une lutte aussi opiniâtre et un aussi grand nombre de votants. Soit les conservateurs et les démocrates, soit les radicaux adversaires de la réforme, ont déployé la plus grande ardeur. Dimanche dernier, il n'y avait pas moins de vingt assemblées po-

(1) V. *Annuaire de législation étrangère*, 1892, p. 759, notice Riedmatten ; V. aussi A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, Genève, 1897.

(2) V. *Annuaire de législation étrangère*, 1892, p. 759 ; *Gazette de Lausanne* du 30 janvier 1893; Th. Curti, *Le referendum suisse*, *Revue politique et parlementaire*, 10 août 1897 ; Hilty, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, 8e année, 1893, p. 421-422.

(3) V. Hilty, *Politisches Jarhrbuch der schw. Eidgenossenschaft*, 1893, p. 421-422. M. Hilty ajoute que l'ardeur du parti socialiste se comprend parfaitement, car ce parti ne saurait entrer dans les salles des Conseils que grâce « à ce mode factice et artificiel » (de la représentation proportionnelle).

(4) V. *Gazette de Lausanne* du 30 janvier 1893.

pulaires dans le canton. » L'échec de cette initiative est dû non pas à une alliance du parti libéral « avec la partie saine, indépendante et raisonnable des autres partis », ainsi que veut le faire croire M. Hilty (1), mais bien plutôt à une manœuvre des radicaux (libéraux) ; ils ont présenté la réforme comme une affaire de parti, et son succès éventuel comme une victoire des ultramontains. « En dernière analyse, écrivait-on de Saint-Gall (2), le parti radical a porté la lutte sur le terrain confessionnel et représenté le triomphe de la réforme comme une victoire du parti ultramontain. La question était en outre compliquée de la nécessité d'un remaniement des circonscriptions électorales, la circonscription actuelle étant la commune. Ces deux facteurs ont exercé une grande influence sur la votation et amené le résultat négatif. Samedi encore, dans le camp radical, on prévoyait 2.000 voix de majorité en faveur de la réforme. »

Dans le canton de Lucerne, le peuple rejeta, le 17 décembre 1893, la représentation proportionnelle, par 11.018 voix contre 9.029 (3). Le Grand Conseil du canton de Lucerne, adopta au mois de novembre 1895, d'après M. E. Naville (4), une loi de représentation proportionnelle pour l'élection des municipalités.

(1) *Politisches Jahrbuch, loc. cit.*

(2) V. dans la *Gazette de Lausanne*, du 30 janvier 1893. Comp. une lettre adressée par M. Berthoud à M. G. Leloir, dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1893, p. 252.

(3) V. Hilty, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1893, p. 421, note.

(4) E. Naville, *La démocratie, les systèmes électoraux et la représentation proportionnelle*, *Revue politique et parlementaire*, septembre 1896. La constitution lucernoise de 1862 contenait cette recommandation théorique : « Dans les élections, aussi bien que dans la nomination des commissions, on devra avoir égard aux minorités. » V. *Les droits de l'électeur dans les démocraties par un membre de l'association vau-*

Dans le canton de Vaud il y a un mouvement réformiste très puissant, on y réclame notamment le vote proportionnel pour l'élection des conseils communaux (1). La représentation proportionnelle fonctionne fréquemment en fait, depuis longtemps, dans ce canton, par suite d'une entente des différents partis (2). Mais nous avons déjà dit que ce fait ne rend nullement inutile l'établissement légal du système proportionnel (3).

Dans le canton de Bâle, la réforme, après avoir été rejetée par le peuple, le 23 novembre 1890 (4), fut enfin admise pour l'élection du Grand Conseil dans le demi-canton de Bâle-ville (5). Les électeurs adoptèrent, le 13 juin 1897, le projet de loi constitutionnelle introduisant le vote proportionnel. Cet heureux résultat doit être attribué en bonne partie, d'après M. A. Frey (6), aux efforts persévérants de M. le professeur Hagenbach-Bischoff.

Le Grand Conseil du canton de Bâle, saisi par une initiative populaire, discuta, aux mois d'octobre et

doise pour la réforme électorale (V. J. Gfeller), Lausanne, 1875, p. 6, note 1.

(1) V. le *Rapport du comité central de la Société suisse pour la représentation proportionnelle, présenté à l'assemblée générale tenue à Olten*, le 10 novembre 1895, par le président de la société, M. le conseiller national Dr Paul Speiser, V. *Bulletin de la Société suisse pour la rep. proportionnelle,* juillet 1896, p. 71.

(2) V. Jules Gfeller, *Les droits de l'électeur dans les démocraties*, Lausanne, 1875, p. 31 et s. (*Considérations spéciales au canton de Vaud*) ; et *Gazette de Lausanne*, du 14 octobre 1898.

(3) V. *suprà*, p. 370.

(4) Hilty, *Die Minoritätenvertretung*, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7e année, Berne, 1892, p. 140.

(5) Le canton de Bâle fut divisé en deux demi-cantons, au moment des événements politiques de 1832. Le décret du 14 septembre 1832. prononça cette scission entre Bâle-ville et Bâle-campagne. V. Dareste, *Les constitutions modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. I, p. 545.

(6) *Les lois suisses*, etc., p. 83.

novembre 1898, et vota le 10 novembre 1898 la loi électorale, qui sera soumise au peuple du canton (1). La discussion générale de la nouvelle loi fut commencée, au sein du Grand Conseil, le 13 novembre 1898 (2). La majorité de la commission du Grand Conseil soutenait la combinaison de la représentation proportionnelle avec le vote obligatoire ; cette proposition était soutenue également par plusieurs députés. M. Scherrer disait que la représentation proportionnelle ne saurait donner une image exacte du corps électoral que si tous les électeurs étaient légalement obligés de voter (3). M. Kinkelin prétendait que la proportionnelle en soi est « une absurdité » (4) ; il n'y a que le vote obligatoire qui rende « le mal supportable » ; la représentation proportionnelle, sans le vote obligatoire, ne favorise que les partis « qui manient le mieux la cravache » (5). Elle est contraire, d'après cet orateur, aux principes du droit public qui n'admettent pas que le député dépende de son parti, ni qu'il soit lié d'un mandat impératif. D'autres orateurs défendaient le vote proportionnel, qui n'a pas de rapports avec le vote obligatoire. M. Iselin, conseiller de gouvernement (*Regierungsrath*), déclara, au nom de celui-ci, que le vote obligatoire, question distincte de l'élection proportionnelle, ne devait pas être admis ; il ajoutait qu'aucun canton n'avait jusqu'alors combiné l'élection proportionnelle avec le vote obligatoire (6). D'après M. Iselin, il fallait

(1) V. *La Gazette de Lausanne* du 11 novembre 1898, *Nouvelles des cantons, Bâle-ville*.

(2) V. le journal *Basler Nachrichten* du 15 octobre 1898.

(3) V. *Basler Nachrichten* du 15 octobre 1898.

(4) « Ist der Proporz an sich ein Unding. » V. dans les *Basler Nachrichten* du 15 octobre 1898.

(5) V. dans les *Basler Nachrichten* du 15 octobre 1898.

(6) V. *Basler Nachrichten*, 15 octobre 1898. V. cependant, *suprà, canton de Neuchâtel*, p. 421.

conserver à l'électeur la plus grande liberté sous le nouveau système, lui permettre notamment de *panacher*. M. Scherrer combattit le droit de panacher, car il favorise la manœuvre bien connue (1) ; de plus, il est inutile sous le système proportionnel, vu que la minorité, pouvant élire des députés à elle, n'a pas à attendre de la bonne grâce de ses adversaires l'élection d'un ou deux de ses candidats (2).

Le Grand Conseil admit, par 43 voix contre 33, la proposition de la majorité de la commission, et repoussa celle du gouvernement et de la minorité (3). Il y eut une discussion très animée sur l'article 16 du projet de la commission ainsi conçu : « Les électeurs sont *obligés* à prendre part aux votations populaires et aux élections fédérales ou cantonales (4). » M. le professeur Hagenbach Bischoff combattit le vote obligatoire en disant que l'élection proportionnelle à elle seule, diminue considérablement le nombre des abstentions ; le vote obligatoire, disait-il, aurait pour effet l'augmentation du nombre des bulletins blancs (5). Plusieurs députés combattirent également le vote obligatoire comme contraire à la constitution et aux vœux des citoyens qui ont organisé l'initiative populaire. M. Feigenwinter allait jusqu'à dire qu'un recours contre ce projet devant le tribunal fédéral (*Bundesgericht*), était possible (6) ! Finalement le Grand Conseil admit l'article 16, par 40 voix contre 35 (7).

(1) V. *suprà*, p. 385.
(2) V. *suprà*, p. 377, sur une certaine part faite, en Suisse, aux minorités par le parti de la majorité, sous le système majoritaire.
(3) V. les *Basler Nachrichten* du 15 octobre 1898.
(4) « Die Stimmberechtigten *sind verpflichtet*, an Volksabstimmungen und Wahlen in eidgenossischen und kantonalen Angelegenheiten, theilzunehmen. »
(5) V. les *Basler Nachrichten* du 15 octobre 1898.
(6) V. les *Basler Nachrichten* du 15 octobre 1898.
(7) V. les *Basler Nachrichten* du 15 octobre 1898, et le *Journal de*

L'introduction du vote obligatoire dans la loi électorale sur la représentation proportionnelle compromet considérablement l'acceptation de cette dernière par le peuple ; on devait poser la question au peuple par referendum séparé sur l'élection proportionnelle et sur le vote obligatoire. M. Wullschleger faisait observer au Grand Conseil que beaucoup d'électeurs, ayant à voter sur la loi électorale, peuvent avoir des opinions différentes sur l'élection proportionnelle et sur le vote obligatoire ; les obliger à voter en bloc par *oui* ou par *non*, ce ne serait pas loyal. Le Grand Conseil a repoussé, par 53 voix contre 52, la proposition Wullschleger tendant à séparer le projet de loi électorale proprement dit contenant la représentation proportionnelle, du vote obligatoire. Tous les partis de l'opposition ont voté pour la séparation ; les radicaux l'emportèrent, et on ne posera au peuple qu'une question unique sur l'élection proportionnelle et le vote obligatoire (1). Le Grand Conseil a admis finalement dans son ensemble, par 49 voix contre 43, le projet qui doit être soumis au peuple. La votation populaire, dans ces conditions, ne saurait avoir aucun sens ; l'élection proportionnelle pourrait être repoussée à cause du vote obligatoire qui lui est attaché. On n'a qu'à constater encore une fois l'inefficacité du referendum comme moyen de dégager la volonté du peuple.

On voit par cette revue rapide du mouvement législatif en faveur de notre réforme dans les différents cantons suisses, que le principe proportionnel gagne de plus en plus du terrain dans ce pays de la démocratie

Genève, 15 octobre 1898 (2e éd.), *Nouvelles des cantons, Bâle-ville*. Les libéraux ont voté pour, les conservateurs contre, les socialistes étaient divisés.

(1) V. la *Gazette de Lausanne* du 11 novembre 1898. *Nouvelles des cantons, Bâle-ville.*

par excellence. En 1892 encore, M. Hilty pouvait dire, sans trop aller contre l'évidence, que l'on ne pouvait pas parler d'une expérience de la représentation proportionnelle en Suisse (1) ; on en était encore, disait-il, aux discussions théoriques ; l'expérience pourrait plutôt être invoquée contre la réforme, étant donné que là où le système avait été introduit, on l'avait aboli quelque temps après (2). Six ou sept années ont suffi pour que le vote proportionnel fasse le tour des cantons suisses. Dans ces conditions, pouvons-nous dire, son introduction dans les élections fédérales ne saurait tarder longtemps ; ce sera là le couronnement du système.

IX

La Confédération suisse.

La représentation proportionnelle n'existe pas en Suisse pour l'élection des deux *sections* de l'*Assemblée fédérale* : le *Conseil national* et le *Conseil des États* (3). En ce qui concerne ce dernier, l'élection proportionnelle n'a presque pas de raison d'être. Le Conseil des États, en effet, représente, son nom même l'indique,

(1) « Von einer Erfahrung welche mit dem Minoritatenvertretungssystem gegenüber den bisher üblichen Majoritatswahlen gemacht werden wäre, lässt sich in der Schweiz noch nicht sprechen. » Hilty, *Die Minoritätenvertretung*, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7e année, Berne, 1892, p. 155.

(2) « Man ist im Ganzen immer noch auf die theoretische Erwägung der Sache angewiesen und könnte die Erfahrung eher als Argument gegen das neue System gebrauchen, da es schon mehrfach wieder abgeschafft worden ist. » Hilty, *Die Minoritätenvertretung*, *loc. cit.*, p. 157.

(3) « L'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale, qui se compose de deux sections ou Conseils, savoir : A. Le Conseil national ; B. le Conseil des États. » Art. 71 de la constitution fédérale du 29 mai 1874. V. Dareste, *Les constitutions modernes*, 2e éd., Paris, 1891, t. I, p. 500.

les États, c'est-à-dire les cantons envisagés comme unités politiques distinctes, comme membres de la confédération (1). « Le Conseil des États se compose de 44 députés des cantons. Chaque canton nomme deux députés ; dans les cantons partagés, chaque demi-État en élit un (2). » Cette Assemblée constitue une véritable représentation corporative ; le canton, le groupe politique, ne saurait être représenté comme *unité* que par des députés élus par la majorité de ses membres, ou bien par la majorité des membres d'un de ses organes. La représentation de la minorité romprait l'unité morale du groupe, du canton (3). On ne saurait, d'ailleurs, appliquer le système proportionnel à l'élection d'un ou de deux députés seulement, comme c'est le cas des élections au Conseil des États (4).

Il en est autrement du *Conseil national* ; cette assemblée représente la nation suisse, l'ensemble des *citoyens* suisses ; sa base et son origine première se trouvent dans le *citoyen*, envisagé comme membre du peuple souverain suisse. « Le Conseil national se compose *des députés du peuple suisse,* élus à raison d'un membre par 20.000 âmes de la population totale (5) » ; dès lors, on pourrait bien introduire dans le Conseil national la représentation de *tout* le peuple suisse ; on assurerait par là à chaque citoyen suisse l'exercice réel de ses droits : τὸ ἐν

(1) V. les développements que nous donnons sur cette question, dans notre *intr. hist.*, p. 60 et s.

(2) Art. 80 de la constitution fédérale. V. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 501.

(3) V. notre *intr. hist.*, p. 19, 33 et s., 61, 66, etc., etc.

(4) Le principe de l'égalité des voix s'oppose à ce qu'on accorde un seul député à la majorité comme à la minorité. V. Hilty, *Die Minoritätenvertretung, Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft,* Berne, 7e année, 1892, p. 141.

(5) Art. 72 de la const. fédérale suisse. V. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 500.

μέρει ἄρχειν τε καὶ ἄρχεσθαι, l'alternative du commandement et de l'obéissance.

Les adversaires de notre réforme repoussent son introduction dans les élections fédérales, par des arguments plus ou moins spécieux. M. Hilty, professeur de droit public fédéral à Berne, prétend que les minorités trouvent déjà une représentation efficace dans le Conseil des États qui n'est point fondé sur la loi du nombre (1). L'élection proportionnelle du Conseil national, d'après M. Hilty, offrirait un moyen très efficace de se passer du Conseil des États, car il y aurait une représentation des minorités double et par conséquent démesurée (2). De plus, dit-il, l'existence du referendum fédéral, même en matière législative (3), enlève aux députés une grande part de leur importance ; c'est la majorité du peuple qui décide directement en dernière analyse (4). Nous avons eu déjà l'occasion de répondre à ces observations de M. Hilty (5) ; nous rappelons seulement que l'existence du referendum, loin de diminuer l'importance de notre réforme, la rend au contraire plus urgente.

On invoque aussi contre l'introduction de l'élection proportionnelle du Conseil national, les dispositions de l'article 72 de la constitution fédérale (6) : « Chaque

(1) V. Hilty, *Die Minoritätenvertretung, Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1892, p. 158.

(2) « Es würde aber auch eine *doppelte* und somit übermässige Minoritätenvertretung in den Eidgenössischen Räthen herbeiführen und dadurch das wirksamste Mittel zur Beseitigung des Ständerathes werden, der damit auf die Dauer vereinbar ist. » Hilty, *Die Minoritätenvertretung*, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1892, p. 159.

(3) V. La *loi fédérale concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux*, du 17 juin 1874, dans Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 511 et s.

(4) V. Hilty, *Die Minoritätenvertretung*, *loc. cit.*, p. 159.

(5) V. notre t. I, L. I, p. 410 et s., notamment p. 412.

(6) V. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 500.

canton et, dans les cantons partagés, chaque demi-canton élit un député au moins. » Introduire la représentation proportionnelle, ce serait, dit-on, établir de grandes injustices dans les cantons ou demi-cantons qui n'élisent qu'un député au Conseil national ; ce député devant être élu nécessairement à la majorité des voix, les minorités locales seront sacrifiées. « En matière fédérale, serait-il possible et équitable d'introduire le vote proportionnel en maintenant les frontières cantonales, c'est-à-dire en condamnant les minorités des collèges qui ne nomment qu'un ou deux députés à n'avoir pas de représentants ? » (1). M. Brosi, conseiller national, proposait, tout récemment, dans une assemblée tenue à Berne, de 227 délégués, représentant 18 cantons, du parti radical démocratique suisse, la motion suivante (2) : « L'assemblée des délégués du parti radical démocratique suisse, tenue à Berne le 30 octobre 1898, après avoir mis en discussion l'élection du Conseil national d'après le système de la représentation proportionnelle, et l'élection du Conseil fédéral par le peuple, abstraction faite du principe, considérant que l'élection du Conseil national suivant le système de la représentation proportionnelle est inacceptable aussi longtemps que, pour la formation des cercles électoraux, on tiendra compte des frontières cantonales, parce qu'il en résulterait une inégalité de droits entre les cantons qui nomment plus de deux conseillers nationaux, et les autres, et que cela aurait pour conséquence la représentation inégale, donc injuste, des partis politiques... », l'assemblée repousse ces réformes. Cette motion ne fut pas adoptée.

(1) Numa Droz, *Études et portraits politiques*, Genève-Paris, 1895, p. 503.

(2) V. le *Journal de Genève* du 1er novembre 1898 (1re éd.).

L'objection n'est pas irréfutable. Le système proportionnel avec les *listes associées* pourrait permettre l'établissement de la vraie proportionnalité, sans exclure la représentation cantonale qui doit être maintenue en Suisse. Avec ce système, « chaque canton et même chaque partie importante d'un canton, les radicaux du Jura bernois, par exemple, pourraient dresser leurs propres listes, tout en les déposant comme listes associées avec leurs co-partisans d'autres cantons. Ainsi serait acquis l'avantage de se présenter comme grand parti compact, tout en assurant au même groupe local la part de représentation qui lui revient légitimement (1). »

Sous le système proportionnel, dit-on (2), le canton ne formant qu'une seule circonscription élisant un grand nombre de députés, on sera obligé de voter pour des noms inconnus ; on aura par suite de ce fait « le gâchis idéal ». Il suffit d'observer le fonctionnement de ce système au sein des cantons suisses qui l'ont appliqué, pour voir que les électeurs ne sont pas obligés de voter pour un nombre de candidats égal à celui des députés à élire ; ils peuvent voter pour une liste incomplète de candidats, tout en accordant tous leurs suffrages, comme suffrages de liste, à leur parti (3).

Le mouvement en faveur de l'introduction du système proportionnel dans les élections fédérales remonte déjà

(1) Hagenbach-Bischoff, *Emploi des listes associées*, *Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle*, juillet 1896, p. 79. M. Hagenbach-Bischoff, *Application de la représentation proportionnelle à l'élection du Conseil national suisse*, Bâle, 1892, propose ce système des listes associées pour l'élection du Conseil national. V. les détails, *suprà*, p. 391.

(2) V. *Le Démocrate* de Delémont et la critique du journal genevois *La Suisse*, du 15 octobre 1898 (2e éd.) dans un article sur *la proportionnelle et le canton de Berne*.

(3) V. *suprà*, p. 382.

à l'époque de la révision de la constitution fédérale (1871-1872); on avait proposé à l'assemblée fédérale qui procédait à la révision constitutionnelle, l'élection proportionnelle du Conseil national ; l'assemblée repoussa cette proposition par 63 voix contre 24 (1). Le même sort était réservé à un grand nombre de pétitions adressées à l'assemblée fédérale, demandant l'application de la représentation proportionnelle aux élections fédérales (2). M. E. Naville adressa au Conseil fédéral, le 3 mai 1873, au nom de l'Association réformiste de Genève, un *mémoire sur la réforme des élections représentatives* (3). « N'est-il pas temps, disait ce mémoire (4), que la Suisse poursuive un résultat dont personne ne saurait contester l'excellence : savoir que son *Conseil national*, justifiant son titre officiel, devienne la véritable expression de la nation, et non pas du triomphe de tel ou tel parti dans chaque arrondissement électoral ? N'est-il pas temps d'aviser à ce qu'il n'y ait plus, dans chacun de nos cantons, des milliers d'électeurs qui, privés de représentants à Berne, n'ont aucune influence sur la votation des lois auxquelles ils sont tenus d'obéir ? » M. Antoine Morin avait déjà adressé aux membres des Conseils fédéraux un mémoire sur *la représentation appliquée aux élections fédérales* (5) ; il proposait l'introduction dans la constitution, d'un article ainsi conçu : « Dans les collèges qui ont à nommer

(1) Blumer, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, t. II, 2e partie, Basel, 1887, p. 36.

(2) V. Blumer, *op. cit.*, t. II, 2e partie, p. 36-37.

(3) *Mémoire sur la réforme des élections représentatives adressé au Conseil fédéral, par l'Association réformiste de Genève* (16 pages).

(4) Mémoire cité, p. 16.

(5) *De la représentation proportionnelle appliquée aux élections fédérales ; adresse aux membres des Conseils fédéraux présentée par A. Morin, citoyen suisse et genevois*, Genève, 1872 (19 pages).

au scrutin de liste plusieurs députés au Conseil national, le principe de l'élection proportionnelle sera appliqué (1). » M. A. Morin demandait aux Conseils de la Confédération d'adresser au canton de Genève, « une invitation pressante à rendre proportionnelle sa représentation au Conseil national (2) », et il concluait ainsi : « C'est en vue de la tranquillité que je fais cette demande, dans la ferme conviction que le moyen le plus sûr de prévenir les violences, les appels à la force, et de calmer les passions, tout en stimulant l'esprit public, est de substituer l'équité dans la représentation à l'injustice de la moitié plus un. »

Sur une consultation de M. Hilty (3), le Conseil fédéral (pouvoir exécutif) déclara, par son message du 30 octobre 1883 (4), qu'il repoussait, à l'unanimité, l'application

(1) A. Morin, *De la représentation proportionnelle appliquée aux élections fédérales*, p. 3. M. Morin voulait le maintien des frontières cantonales.

(2) A. Morin, *op. cit.*, p. 17.

(3) *Ueber die Anwendbarkeit der sog. Minoritätenvertretung*, Berne, 1883.

(4) Voici le texte de ce message : « Bekanntlich herrsche nicht bloss über die technische Ausführbarkeit der Idee der Minoritätenvertretung, sondern auch darüber Streit, ob dieselbe an und für sich auf einem richtigen Principe beruhe, oder ob nicht vielmehr durch deren systematische Geltendmachung und Ausführung die Einheit und Entschlussfähigkeit des Staatswillens verloren gehe und eine Zerreissung des Ganzen in Theile stattfinde. Der Bundesrath habe, im Hinblick auf unsere bundesstaatlichen Einrichtungen, die durchweg auf der Herrschaft der Mehrheit beruhen, mit Einmuth beschlossen, das Prinzip der absoluten Mehrheit als das für die Nationalrathswahlen entscheidende beizubehalten..... Die fortschreitend demokratische Gestaltung unseres Verfassungsrechts werde stets eine mächtige Schutzwehr gegen jede einseitige Richtung der Abgeordneten, der verständige und gerechte Sinn unseres Volkes aber auch fernerhin die beste Korrection gegen etwaige zügellose Parteibestrebungen bilden. » V. ce message dans Blumer, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, t. II, 2e partie, Bâle, 1887, p. 37.

du système proportionnel aux élections du Conseil national ; il expliquait sa résolution par l'objection que nous avons déjà essayé de réfuter (1), et qui consiste à reprocher à notre principe d'entraîner des difficultés pratiques, et d'être contraire à l'unité de la volonté de l'État. Le Conseil fédéral ajoutait que la forme de plus en plus démocratique du droit constitutionnel suisse constitue une garantie puissante contre la partialité des députés ; le bon sens du peuple suisse, disait ce message, forme le meilleur correctif contre les exagérations des partis.

Le Conseil national repoussa, le 26 mars 1885, par 64 voix contre 29, le système proportionnel ; la considération de l'unité de la volonté de l'État qui exclut la division des citoyens en une série de groupes d'intérêts, fut décisive, d'après M. Blumer (2). Nous avons déjà répondu à cette objection, aussi fréquente que mal fondée, adressée à notre réforme (3).

Le Conseil des États repoussa également, en décembre 1884, le système proportionnel ; la réforme fut écartée « zur Zeit », à cause des difficultés pratiques de son application (4).

Actuellement, il existe en Suisse une *double initiative* populaire (5) tendant à la révision de la constitution

(1) V. *suprà*, p. 180 et s.

(2) « Durchschlagend war der Gedanke des einheitlichen Staatswillens, der die Ausscheidung und Theilung in eine Reihe von Interessengruppen ausschliesst. » Blumer, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, t. II, 2e partie, Bâle, 1887, p. 38. Cette objection a été souvent formulée par M. Hilty, *Einige Gedanken über die Aufgabe und die nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft*, *Politisches Jahrbuch der schw. Eidg.*, 1892, p. 39. Comp. du même *Die Minoritätenvertretung*, *Jahrbuch* cité, p. 159.

(3) V. *suprà*, p. 181.

(4) V. Blumer, *Handbuch*, cité t. II, partie II, p. 38.

(5) « Lorsque 50.000 citoyens suisses, ayant droit de voter, de-

fédérale, afin d'introduire la représentation proportionnelle pour l'élection du Conseil national, et l'élection du Conseil fédéral (pouvoir exécutif) par le peuple (1). Le mouvement en faveur de la *double initiative* est considérable dans toute la Suisse. Les partis conservateur et socialiste préconisent avec ardeur l'élection proportionnelle du Conseil national ; c'est ainsi que le 30 octobre 1898, les délégués du parti socialiste suisse, réunis à Bâle, après avoir discuté le rapport de M. Seidel sur l'attitude du parti socialiste vis-à-vis de la double initiative, votèrent une résolution en faveur de la représentation proportionnelle pour les élections au Conseil national (2). Les délégués du parti radical démocratique suisse, au nombre de 227, se réunissaient le même jour (30 octobre 1898) à Berne. M. Brosi, conseiller national proposait à l'assemblée de condamner la double initiative, « attendu que sa mise en scène

mandent la révision, la question de savoir si la constitution fédérale doit être revisée est soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non. » Art. 120 de la constitution fédérale du 29 mai 1874. V. Dareste, *Les constitutions modernes*, Paris, 2e éd., 1891, t. I, p. 509.

(1) Actuellement, il est élu par l'assemblée fédérale, les Conseils réunis : « Les membres du Conseil fédéral sont nommés pour trois ans, par les Conseils réunis. » Art. 96 de la constitution fédérale, V. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 504.

(2) V. la correspondance de Bâle dans le *Journal de Genève*, du 1er novembre 1898 (1re éd.) : « Le parti socialiste a décidé, *à l'unanimité*, d'appuyer vigoureusement la double initiative. » Le 26 septembre 1898 les représentants des groupes de l'extrême gauche avaient pris également une résolution dans ce sens. V. *Journal de Genève*, du 2 novembre 1898 (1re éd.). Quelques jours après, les délégués des associations ouvrières et catholiques de la Suisse se réunissaient dans le canton de Schaffhausen ; M. le conseiller national Decurtius fit un rapport, à la suite duquel l'assemblée prit, à l'unanimité, une résolution en faveur de l'élection proportionnelle du Conseil national et de l'élection populaire du Conseil fédéral. V. L'*Allgemeine Schweizer Zeitung* du 11 octobre 1898.

doit être envisagée comme une manœuvre politique manifestement destinée à semer la discorde dans le parti radical démocratique » (1). Cette motion, proposée par M. Brosi, n'a pas été adoptée ; on a admis, au contraire, par 109 voix contre 77, une proposition de M. Legler (2), conseiller d'État, de Glaris, tendant à l'ajournement de la question de la *double initiative* (3). Ce fait est très important ; il montre que les radicaux eux-mêmes, sont divisés sur la question qui nous intéresse. L'assemblée a rejeté les conclusions du rapport de M. Brosi au nom du comité central, et a admis l'ajournement de la question appuyé par MM. Soguel, de Neuchâtel, et Bielmann, de Fribourg (4). « La campagne s'annonce bien pour les partisans de la réforme électorale, écrivait-on de Berne au *Journal de Genève* (5), et la journée d'hier a été excellente pour eux... Ce vote, émis contre l'opinion du comité central, est un grand succès pour les promoteurs de la double initiative. Il montre que le parti radical n'est nullement disposé à s'engager dès maintenant dans la lutte contre les postulats démocratiques, et il laisse la porte ouverte à l'espoir que la réforme électorale pourra peut-être être obtenue en Suisse par l'accord de tous les partis. Ce serait un beau résultat, bien fait pour réjouir ceux qui luttent depuis longtemps en sa faveur. Peut-être

(1) V. le rapport de M. Brosi, dans le *Journal de Genève* du 1er novembre 1898 (1re éd.) (correspondance de Berne). Comp. *suprà*, p. 453, les autres raisons données par M. Brosi contre l'élection proportionnelle notamment.

(2) M. Legler s'est prononcé pour l'élection directe du Conseil fédéral, mais contre l'élection du Conseil national d'après le système proportionnel.

(3) V. *Journal de Genève* du 1er novembre 1898 (1re éd.).

(4) V. le *Journal de Genève* du 2 novembre 1898 (1re éd.).

(5) V. *Journal de Genève* du 2 novembre 1898 (1re éd.) (*Correspondance de Berne*).

est-ce une espérance trop audacieuse et faudra-t-il malgré tout conquérir de haute lutte cette réforme, qui aboutira certainement un jour, et que le parti gouvernemental ferait bien mieux de concéder de bonne grâce. Il est certain qu'il y aura encore dans le parti radical des résistances terribles à vaincre. Mais la journée d'hier montre que les proportionnalistes peuvent compter sur l'appui sincère d'une fraction importante du parti radical. C'est là un résultat acquis dont il est permis de se réjouir dès maintenant. »

Une fois introduite dans un si grand nombre de cantons suisses, la représentation proportionnelle finira presque certainement par être admise pour l'élection du Conseil national suisse. Une institution bien suisse, mais d'une nature toute différente, le referendum, a commencé par être appliqué dans les différents cantons pour gagner la confédération en dernier lieu. Le vote proportionnel, ayant réussi dans les cantons où il avait été appliqué, a bien fait « son tour de Suisse »; dès lors on peut dire que son introduction dans les élections fédérales n'est qu'une affaire de temps (1). Le moment propice est venu, croyons-nous ; actuellement, il s'agit en Suisse de se mettre « à l'œuvre (2) » ; le peuple vient d'adopter, à une immense majorité, l'unification du droit civil et pénal (3). Voilà les assemblées fédérales

(1) Numa Droz, *Études et portraits politiques*, Genève-Paris, 1895, p. 504, v. *suprà*, p. 368.

(2) V. l'article *A l'œuvre* ! dans le journal genevois *La Suisse* du 18 novembre 1898, 3e éd.

(3) Votation populaire du 13 novembre 1898 sur les arrêtés constitutionnels autorisant la Confédération à légiférer sur le droit civil et le droit pénal : 263.000 voix en chiffres ronds contre 99.000, se prononcèrent en faveur de l'unification du droit civil, et 264.500 voix contre 90.000 en faveur de l'unification du droit pénal. V. le *Journal de Genève* du 15 novembre 1898, 1re éd., *La votation fédérale*.

chargées de préparer et de voter *un* code civil et *un* code pénal pour toute la Suisse. Sauront-elles se maintenir toujours à la hauteur de leur tâche? M. le conseiller fédéral Brenner, chef du département de Justice et de Police, et M. le professeur Huber, qui joue un rôle important et actif dans cette grande œuvre législative, assuraient, dans une réunion tenue à Berne, que « les deux codes ne vont pas se faire à coups de majorités opprimant les minorités » (1). Il faut reconnaître, cependant, que rien ne saurait remplacer les garanties d'impartialité offertes par une Assemblée élue d'après le système proportionnel. Il s'agit de faire une législation uniforme pour un État *fédéral* où les droits locaux, les intérêts locaux sont si variés et si importants ; n'est-il pas naturel, dès lors, n'est-il pas *politique* et juste de permettre, par un bon système électoral, la représentation de *tous* les citoyens, de *tous* les groupes ; permettre à *tout* Suisse, à *tout* groupe de Suisses, « de conduire sa rivière au fleuve national (2) », n'est-ce pas se conformer à l'esprit national et patriotique qui a inspiré cette unification législative? Rien n'est plus en harmonie avec la nature de l'*État fédéral* fondé sur un *compromis* (3), que la représentation et la conciliation de *toutes* les idées, de *tous* les intérêts qui existent dans le peuple et dans les différents États ou cantons de l'Union. On va établir une législation civile et pénale uniforme, à la place des législations cantonales qui cor-

(1) V. le compte rendu des discours de MM. Brenner et Huber dans le journal genevois *La Suisse*, du 18 novembre 1898, 3e éd., article *A l'œuvre* !

(2) V. l'article *A l'œuvre* ! dans *La Suisse* du 18 novembre 1898, 3e éd.

(3) V. notre *intr. hist.*, p. 67 ; v. notre *intr. hist.*, section I, ch. II, § II.

respondent à des besoins et à des intérêts variés ; or, quoi de plus conforme à la nature de la loi qui est une *moyenne*, un μέσον (1), qu'un système électoral qui forcerait les partis au sein des assemblées législatives à se faire des concessions réciproques, à établir des compromis (2)? Le moment actuel est tout indiqué pour introduire l'***élection proportionnelle du Conseil national Suisse***.

(1) V. notre L. II, ch. III, *Le fondement philosophique de la représentation proportionnelle.*

(2) V. *suprà*, p. 189.

CONCLUSION

Nous avons essayé de montrer que l'élection proportionnelle est une réforme pratique et vivante. Nous avons voulu prouver qu'elle est plus qu'une « vaine spéculation politique (1) », qu'elle est appliquée, facilement comprise, et simple. Le ***système suisse*** a nos préférences ; nous ne cherchons pas à « inventer » un nouveau système de représentation proportionnelle, ni à « perfectionner » les systèmes existants ; à force de vouloir « perfectionner » les systèmes, on arrive à de telles complications, que ce qui était applicable et simple finit par ne plus être praticable. La multiplicité des systèmes et leur complexité sont une cause de défiance envers notre réforme (2). « Peut-être, disait M. de la Sicotière à l'Assemblée nationale (3), le nombre même et la diversité de ces systèmes élèvent-ils, en l'état de la question, une grave présomption contre l'efficacité de

(1) « A quoi servent de vaines spéculations politiques, qui ne conduisent point à perfectionner le gouvernement, à rendre les hommes plus heureux, et l'État plus fort, mais surtout à faire la félicité du peuple ? » Marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France comparé avec celui des autres États*, 2e éd., Amsterdam, MDCCLXXXIV, p. 18.

(2) « L'obstacle véritable à l'introduction de la justice et de l'égalité proportionnelle dans les élections politiques vient de la multiplicité, des contradictions et des obscurités des systèmes de représentation proportionnelle. » Séverin de la Chapelle, *La représentation proportionnelle*, *Revue catholique des institutions et du droit*, 2e série, 10e vol., 1893, p. 43.

(3) V. son rapport, *Journal officiel*, 28 mai 1875.

chacun d'eux. S'il y en avait un dont la valeur s'affirmât d'une manière certaine, il semble que tous les esprits devraient s'y rallier avec empressement. » M. Numa Droz (1), ancien président de la confédération suisse, dit de son côté : « Si l'on me montrait un système.. sur lequel les partisans de ce principe fussent d'accord, comme le sont les partisans de la majorité absolue sur le leur, je m'y rallierais immédiatement et le nombre de ses adhérents serait légion. » Au lieu de chercher à s'entendre, les proportionnalistes se sont mis à « inventer », des systèmes plus compliqués les uns que les autres. « Il y a autant de systèmes qu'il y a de proportionnalistes », s'écriait avec raison M. Wœste, au sein du parlement belge (2). L'invention de systèmes constitue assurément un puissant exercice de l'esprit mathématique, ainsi qu'un moyen très simple, il faut l'avouer, de se faire connaître (3) ; mais tout cela, au détriment des progrès de notre réforme qui exige, pour qu'elle soit appliquée et comprise par le peuple, *la simplicité*.

(1) V. ses *Études et portraits politiques*, Genève-Paris, 1895, p. 100 (article sur *la révision fédérale*).

(2) Chambre des représentants, séance du 24 août 1895, v. *Annales parlementaires de Belgique*, Ch. des rep., p. 2825.

(3) C'est ce que constatait M. Hilty, *Die Minoritätenvertretung*, *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, 1892, p. 141 : « Diese Erfindung reizt namentlich alle mathematischen Köpfe zu Verbesserungen und *es ist auch ein sehr leichtes Mittel um bekannt zu werden*. » M. Hilty comptait, en 1892 et même bien avant, 28 systèmes de représentation proportionnelle ! Si le témoignage du majoritaire connu qu'est M. Hilty (pourquoi ne se ferait-on pas connaître en défendant avec conviction le procédé majoritaire ?) peut être suspect, écoutez un proportionnaliste français d'avant-garde, M. Maurice Vernès, *Des principes de la représentation proportionnelle* (volume cité de la Société franç. pour l'étude de la rep. pr.), p. 3 : «... Le nombre de ces systèmes et de ces procédés est devenu si considérable, qu'un travail d'analyse et de critique eût réclamé des développements très étendus. »

On a fait de la représentation proportionnelle une « science » mathématique, une « arithmétique transcendante » ; aussi les adversaires de notre réforme disent-ils très bien qu' « on n'enferme pas la vie en des parenthèses algébriques (1) ». Nous avons essayé, au contraire, de montrer ce grand problème politique sous sa forme vivante, au lieu de procéder à « de petits jeux de société (2) ». La représentation proportionnelle doit être simplifiée ; « *la science* proportionnelle a fait banqueroute », s'écriait-on très justement au sein du parlement belge (3).

Notre réforme constitue un problème *politique* de premier ordre ; dès lors on ne doit pas recourir à l'algèbre, ni tracer des systèmes en l'air. Il n'y a rien de plus anti-scientifique que de tracer des plans idéaux de réforme, sans avoir en vue un peuple déterminé (4). On ne doit pas s'imaginer qu'un système sera bon, si la formule algébrique donne la proportionnalité stricte. Pour préconiser un système de réforme électorale, il faut commencer par observer le peuple auquel on le destine, tenir compte de l'organisation des partis dans le pays, de l'instruction politique de la moyenne des électeurs, des mœurs électorales, etc., etc. (5).

(1) Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 118.

(2) Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 137.

(3) « Selon moi, ce n'est pas la représentation proportionnelle qui a fait banqueroute, c'est la science proportionnelle. Hier, rien n'était possible, disaient les pontifes de l'école, si l'on n'admettait pas le panachage ! Aujourd'hui, on l'admet ! La vraie science ne varie pas ainsi. » M. d'Ursel, Chambre des représentants, séance du 26 août 1895, *Annales parlementaires de Belgique, Ch. des repr.*, p. 2847.

(4) Dans une étude sur l'*introduction de la représentation des minorités en Grèce*, que nous préparons, nous aurons l'occasion d' « inventer » un système compatible avec la constitution grecque. V. *suprà*, p. 300.

(5) V. A. Posada, *Tratado de derecho politico*, t. II, Madrid, 1894,

Qu'importe que le vote cumulatif soit « absurde » (1) ou le vote limité « irrationnel » (2), si l'on nous prouve qu'ils conviennent mieux à tel ou tel peuple, que le système du « commun diviseur », ou que tout autre système analogue réalisant la plus stricte proportionnalité (3)? Qu'importe que le procédé majoritaire lui-même soit contraire aux principes de la démocratie, si l'on nous montre qu'il est utile, et qu'il produit de bons résultats dans un pays? On ne l'a jamais montré ; voilà pourquoi nous le combattons.

La bonté en soi du système réalisant notre réforme n'est certes pas une chose à dédaigner ; mais encore faut-il qu'il soit adapté aux mœurs et aux besoins du peuple qui doit l'appliquer ; l'outil doit être bon, sans doute, mais toujours est-il qu'il faut tenir compte de la force et de l'adresse de l'ouvrier. C'est ce que Herbert Spencer montre admirablement : « Un enfant, dit-il (4), n'arrivera à rien avec un outil dont le poids et les dimensions ont été calculés pour la main d'un homme. Un

p. 529. Comp. A. Frey, *Application de la représentation proportionnelle par la liste libre et le vote cumulatif, Bulletin de la Société suisse pour la représentation proportionnelle*, 1886, p. 106.

(1) V. Hostos, *Lecciones de Derecho constitucional*, Santo-Domingo, 1887, p. 167. V. *suprà*, p. 260.

(2) V. *suprà*, p. 257.

(3) Nous sommes heureux de pouvoir invoquer l'opinion de M. E. Naville lui-même : « Les partisans de la réforme, laissant de côté toute question d'amour-propre, et tout entêtement systématique, comprendront qu'entre les projets qui réalisent leur principe, le projet qui doit réunir leurs efforts, n'est pas celui qu'on peut juger préférable, au point de vue de la théorie, mais celui qui a le plus de chances d'être adopté. Il ne faut pas laisser la recherche du mieux s'opposer à la réalisation du bien. » E. Naville, *Trois élections genevoises*, *Revue mensuelle* de l'Ass. réf. belge, 12e année, 1893, p. 276.

(4) Herbert Spencer, *Introduction à la science sociale*, tr. fr., 11e éd., Paris, 1894 (*Bibliothèque scientifique internationale*, VI), p. 303, ch. XI, (*Le préjugé politique*).

homme ne fera rien de bon avec l'outil de l'enfant : il lui en faut un adapté à sa main plus large et à son bras plus vigoureux. A chacun l'outil est indispensable, mais les résultats obtenus par chacun seront proportionnés, non pas seulement à la grandeur ou à la structure de l'outil, mais à son adaptation aux forces de l'ouvrier. » Il en est de même, ajoute l'illustre philosophe anglais, « des machines politiques » ; ici encore, « les résultats ne sont pas proportionnés aux moyens employés ; *ils sont proportionnés à la force, qui, pour agir convenablement, a besoin de certains moyens* ».

Herbert Spencer nous met en garde contre une autre espèce de « préjugé politique », qu'on rencontre souvent chez les proportionnalistes ; il s'agit de « cette foi vague à la possibilité *immédiate* de quelque chose de beaucoup meilleur que ce qui est (1) ». Les proportionnalistes de nos jours s'imaginent que la représentation proportionnelle pourrait être appliquée tout de suite chez un peuple ; or, en politique, il ne suffit pas qu'un principe soit bon en soi, il faut en outre que les esprits soient familiarisés avec lui. La loi ne doit pas précéder les mœurs ; ce sont plutôt celles-ci qui, une fois établies, donnent la force et la durée à celle-là. L'immense tort des proportionnalistes est de considérer le procédé proportionnel comme un procédé *technique*, alors qu'il est une *loi* électorale nouvelle. Or, *οὐ γὰρ ὅμοιον τὸ κινεῖν τέχνην καὶ νόμον. Ὁ γαρ νόμος ἰσχὺν οὐδεμίαν ἔχει πρὸς τὸ πείθεσθαι πλὴν παρὰ τὸ ἔθος · τοῦτο δ' οὐ γίνεται εἰ μὴ διά χρόνου πλῆθος · ὥστε τὸ ῥᾳδίως μεταβάλλειν ἐκ τῶν ὑπαρχόντων νόμων εἰς ἑτέρους νόμους καινοὺς, ἀσθενῆ ποιεῖν ἐστὶ τὴν τοῦ νόμου δύναμιν* ; « il n'en est pas de même de l'innovation dans *les arts* et dans *les lois* ; la loi pour se faire obéir, n'a d'autre puissance que celle

(1) Herbert Spencer, *Introduction à la science sociale*, 11[e] éd., Paris, 1894, p. 304.

de l'habitude, et l'habitude ne se forme qu'avec le temps et les années ; de telle sorte que changer facilement les lois existantes pour de nouvelles, c'est affaiblir d'autant la force même de la loi (1). »

Le changement des procédés *techniques* dans les arts industriels a déjà été beaucoup plus difficile à obtenir qu'on ne le croit ordinairement ; « les copistes voulaient faire excommunier les premiers imprimeurs. Dans des temps plus près de nous, les pêcheurs mettent en pièces les premiers bateaux à vapeur (2). » Mais s'ensuit-il qu'il fallait rester dans la routine et renoncer à la lutte pour le progrès ? « Si l'on eût cédé à la fureur publique, aidée des raisonnements des *sophistes*, contre ces mécanismes précieux, l'humanité serait privée de ses plus belles conquêtes industrielles et se trouverait encore plongée dans l'engourdissement (3). »

Un changement aussi important que l'élection proportionnelle, introduit dans la politique, le premier et le plus complexe des arts et des sciences (4), doit nécessairement rencontrer des obstacles autrement difficiles à vaincre. Le procédé proportionnel, appliqué sans aucune préparation des esprits, risque fort d'être « mis en pièces » par la fureur publique « aidée des raisonnements des sophistes ». S'ensuit-il, cependant, qu'on ne doive pas en parler, tomber dans « l'engourdissement », et priver à tout jamais l'humanité de ses plus belles conquêtes politiques de l'avenir ? Nous répondons

(1) Aristote, *Politique*, L. II, c. V, § 14.

(2) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité théorique et pratique d'économie politique*, 2e éd., Paris, 1896, t. I, p. 378.

(3) Paul Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*

(4) « Ἐν πάσαις ταῖς ἐπιστήμαις καὶ τέχναις... μάλιστα ἐν τῇ κυριωτάτῃ πασῶν · αὕτη δ'ἐστὶν ἡ πολιτικὴ δύναμις. » Aristote, *Politique*, L. III, c. VII, § 8.

hardiment que non ; mais, au lieu de chercher à faire naître par une loi chez les citoyens le sentiment de la justice, ce qui serait une entreprise plus ou moins vaine, car *ὁ νόμος οὐχ οἷος ποιεῖν ἀγαθοὺς καὶ δικαίους τοὺς πολίτας* (1), nous voulons qu'on commence par faire comprendre au peuple la justice électorale ; une fois ce sentiment né, la loi viendra le réaliser et l'affermir.

Les lois ne doivent pas être changées à la légère et sans aucune préparation ; mais, « à certaines époques, il faut changer certaines lois », *κινητέοι καὶ τινες καὶ ποτε τῶν νόμων εισίν* (2).

Il y a plus d'un siècle, le Genevois de Lolme écrivait, à propos du gouvernement anglais qu'il prenait comme modèle : « L'agitation des esprits n'est point en Angleterre ce qu'elle serait dans les autres États : elle n'y est point le symptôme d'un mécontentement enraciné et général ; elle n'y est point l'avant-coureur de commotions violentes. *Prévue, réglée, espérée même par la constitution, elle anime toutes les parties de l'État*, et ne doit être envisagée que comme la vicissitude bienfaisante des saisons. *Le pouvoir qui gouverne, étant dépendant de la nation, mais possédant en même temps l'affection générale du peuple, est toujours traversé, mais jamais en danger. Semblable à un arbre vigoureux, qui étend ses branches autour de lui, le moindre souffle le met en mouvement ; mais il acquiert et déploie à chaque instant un nouveau degré de force, et résiste aux vents, tant par la force et par l'élasticité de ses fibres, que par la profondeur de ses racines* (3). » Eh bien, on nous per-

(1) « La loi ne saurait rendre bons et justes les citoyens. » Aristote, *Politique*, L. III, c. V, § 11.

(2) Aristote, *Politique*, L. II, c. V, § 12.

(3) de Lolme, *Constitution de l'Angleterre ou état du gouvernement anglais*, 4ᵉ éd., Londres, MDCCLXXXV, L. II, ch. XXII.

mettra d'appliquer cette jolie comparaison au gouvernement proportionnaliste : la représentation proportionnelle, permettant à toutes les opinions importantes dans le pays de se faire jour, rendra les pouvoirs publics plus « élastiques » ; grâce à la canalisation et à l'issue normale qu'elle donnera aux différents courants politiques, notre réforme rendra le gouvernement plus « vigoureux » ; celui-ci sera beaucoup plus progressiste en même temps que plus conservateur ; « le moindre souffle le mettra en mouvement », mais, grâce à sa base solide et « à la profondeur de ses racines », il sera capable de « résister aux vents ».

La grande république française a la plus belle devise qu'on ait connue : *liberté*, *égalité*, *fraternité*. Toute notre étude n'a d'autre but que de montrer que l'élection proportionnelle est le plus puissant moyen d'assurer, dans l'ordre politique, l'application approximative de cette formule idéale. L'égalité et la liberté *politique*, qui ne sont qu'un vain mot sous le procédé électoral majoritaire (1), seront presque assurées, grâce à l'*ἐν μέρει ἄρχειν τε καὶ ἄρχεσθαι*, l'alternative du commandement et de l'obéissance, grâce au *τὸ ἴσον κατ' ἀριθμὸν*, l'égalité d'après le nombre, qui sont les bases mêmes de notre réforme (2). Qu'on observe les résultats du procédé électoral majoritaire, et qu'on se rappelle ces mots aristotéliciens : « L'égalité d'après le nombre forme un principe essentiel de la démocratie. L'égalité veut que les pauvres n'aient pas plus de pouvoir que les riches, qu'ils ne soient pas seuls souverains, mais que tous le soient *dans la proportion même de leur nombre*, et l'on

(1) V. notre L. I, section II, ch. I (*Le procédé électoral majoritaire et la nature de la démocratie*).

(2) V. notre L. II, ch. II, § III.

ne trouve pas de moyen plus efficace de garantir dans l'État :

ΤΗΝ Τ' ΙΣΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΝ,
l'égalité et *la liberté* (1). »

Le procédé électoral majoritaire est une institution, nous osons le dire, *anti-sociale* ; fondé sur l'*exclusion*, il entraîne des batailles, des luttes, des passions. L'élection proportionnelle est une « œuvre d'amitié », *φιλίας ἔργον*, car elle implique le désir pour les différents partis, non pas de s'exclure tour à tour, mais bien de vivre ensemble, *τὸ συζῆν*, désir qui a pour origine, d'après le philosophe politique grec, l'amitié (2). Notre principe, introduit dans les lois, formera une grande institution politique et sociale,

Η ΓΑΡ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΦΙΛΙΚΟΝ (3)
car la société est fondée sur l'*amitié*.

(1) « *Συμβαίνει δ'ἐκ τοῦ δικαίου τοῦ ὁμολογουμένου εἶναι δημοκρατικοῦ (τοῦτο δ'ἐστὶ τὸ ἶσον ἔχειν ἅπαντας κατ' ἀριθμὸν) ἡ μάλιστα εἶναι δοκοῦσα δημοκρατία καὶ δῆμος · ἶσον γὰρ τὸ μηθὲν μᾶλλον ἄρχειν τοὺς ἀπόρους ἢ τοὺς εὐπόρους μηδὲ κυρίους εἶναι μόνους, ἀλλὰ πάντας ἐξ ἴσου κατ' ἀριθμὸν · οὕτω γὰρ ἂν ὑπάρχειν νομίζοιεν τὴν τ' ἰσότητα τῇ πολιτείᾳ καὶ τὴν ἐλευθερίαν.* » Aristote, *Politique*, L. VI, c. I, § 10.

(2) « *Ἡ γὰρ τοῦ συζῆν προαίρεσις φιλία.* » Aristote, *Politique*, L. III, c. V, § 14.

(3) Aristote, *Politique*, L. IV, c. IX, § 6.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

LIVRE II (1)

LIVRE III

(1) Nous ne saurions donner un sommaire des théories exposées dans notre L. II. On nous permettra de dire comme Rousseau : « J'avertis le lecteur que ce chapitre doit être lu posément, et que je ne sais pas l'art d'être clair pour qui ne veut pas être attentif » (*Contrat social*, L. III, ch. I). Notre théorie, exposée dans le chapitre II du Livre II, pour être aux antipodes de celle de Rousseau, n'en est pas moins aussi abstraite ; c'est au lecteur de juger si elle est en outre aussi fausse.

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).

